



# INDONESIA 2009



# INDONESIA 2009

THE  NDONESIAN INSTITUTE  
CENTER FOR PUBLIC POLICY RESEARCH

**The Indonesian Institute, Center for Public Policy Research**, didirikan pada Oktober 2004 di Jakarta oleh sekelompok aktivis dan intelektual muda yang dinamis. **The Indonesian Institute** adalah sebuah lembaga independen, non partisan dan nirlaba, didanai utamanya dari dana hibah dan sumbangan-sumbangan dari yayasan, perusahaan dan perorangan. **The Indonesian Institute** bergerak di bidang penelitian kebijakan publik yang berkomitmen untuk perbaikan kualitas dari pembuatan dan hasil-hasil kebijakan publik dalam situasi demokrasi baru Indonesia.

## **INDONESIA 2009**

**@2010, The Indonesian Institute**

**TIM PENULIS**  
**Peneliti The Indonesian Institute**

Adinda Tenriangke Muchtar  
Aly Yusuf  
Antonius Wiwan Koban  
Benni Inayatullah  
Endang Srihadi  
Hanta Yuda AR  
Nawa Poerwana Thalo

Supervisi: Anies Baswedan, *Direktur Eksekutif & Riset*

xii, 172 halaman  
21 x 30

Diterbitkan oleh:  
The Indonesian Institute  
Jl. KH. Wahid Hasyim No. 194  
Jakarta Pusat 10250 Indonesia  
Telepon : (021) 390 5558  
Faksimili : (021) 3190 7814  
Website : [www.theindonesianinstitute.com](http://www.theindonesianinstitute.com)  
e-mail : [report@theindonesianinstitute.com](mailto:report@theindonesianinstitute.com)

**ISBN 978-979-17798-1-4**

Design & Layout:  
harhar muharam, **benang komunikasi**  
[benang\\_komunikasi@yahoo.com](mailto:benang_komunikasi@yahoo.com) T. 021-533-2681 F. 021-549-1400

Dicetak Oleh:  
Gloria Printing, Jakarta

Cover Depan:  
Harau (©Benni Inayatullah), Jam Gadang (©Boby Lukman Piliang), Sumatera Barat

## Kata Pengantar

---

Sejak tahun baru 2009, banyak pihak yang meramalkan bahwa tahun tersebut akan menjadi ‘tahun politik’, seiring digelarnya Pemilihan Umum. Namun, sedikit yang meramalkan bahwa ‘tahun politik’ ini akan menjadi begitu dramatis. Kemenangan Susilo Bambang Yudhoyono yang mampu meraup 60 persen lebih suara –diawali dengan keunggulan Partai Demokrat dalam Pemilu Legislatif– membuat banyak pihak yakin bahwa kepemimpinan SBY dalam term kedua ini akan lebih kokoh dan efektif. Koalisi besar pendukung pemerintah pun mengiyakan pandangan ini. Kondisi ini berubah dalam waktu singkat, akibat kasus ‘Cicak vs Buaya’ muncul ke permukaan. Hingga peralihan ke tahun 2010, drama tersebut masih terus berlanjut.

Ada tiga alasan yang membuat tahun 2009 menjadi begitu penting. **Pertama**, tahun 2009 adalah tahun dimulainya periode kedua pemerintahan Susilo Bambang Yudhoyono. Pengelolaan masa-masa awal pemerintahan ini akan sangat berpengaruh pada jalannya pemerintahan selama lima tahun ke depan. **Kedua**, tahun 2009 merupakan tahun digelarnya Pemilihan Umum ketiga dalam masa demokrasi. Di berbagai belahan dunia, Pemilu ketiga adalah momentum kritis untuk menentukan apakah demokrasi akan mampu memberikan janji-janji kesejahteraan. **Ketiga**, pada tahun 2009 kita melihat bahwa teknologi jejaring sosial telah menciptakan cara baru keterlibatan masyarakat dalam demokrasi.

***Indonesia Report 2009*** merupakan laporan tahunan ***The Indonesian Institute, Center for Public Policy Research*** mengenai situasi ekonomi, sosial, dan politik Indonesia pada tahun 2009. Di dalamnya terdapat delapan tulisan yang menganalisis topik-topik terpilih. Secara umum, analisis dalam kedelapan tulisan tersebut mencakup gambaran situasi, evaluasi dan rekomendasi kebijakan, serta prediksi tahun 2010.

Di bidang ekonomi, ***Indonesia Report 2009*** menyajikan dua tulisan. Tulisan pertama membahas mengenai tahun 2010 sebagai tahun pemulihan ekonomi. Tulisan kedua memberikan perhatian khusus pada perkembangan pembangunan infrastruktur. Di bidang politik, terdapat empat tulisan. ***Pertama***, potret pemberantasan korupsi yang digambarkan dalam kasus "Cicak vs Buaya". ***Kedua***, potret 10 tahun otonomi daerah di Indonesia. ***Ketiga***, Politik Indonesia 2009: Partai Politik, Pemilu, Koalisi Pemerintahan dan Prospek Demokrasi. ***Keempat***, tulisan tentang Potret dan Kinerja Representasi DPR Baru (2009-2014). Terakhir, bidang sosial memiliki dua topik, yaitu mengenai pekerja migran dan mengenai kekerasan terhadap anak.

Pemilihan kedelapan topik tersebut menekankan betapa pentingnya isu-isu yang dibahas. Kecakapan para pengambil kebijakan —dan publik yang mengawalinya— akan menentukan wajah Indonesia lima tahun ke depan. Dengan demikian, para pengambil kebijakan juga dapat menggunakan topik-topik tersebut sebagai alternatif fokus dan prioritas kebijakan di tahun 2010.

Akhirnya, semoga ***Indonesia Report 2009*** dapat dimanfaatkan secara optimal oleh banyak pihak: pengambil kebijakan, dunia usaha, media massa, lembaga *think tank* internasional, dunia akademik, lembaga nonpemerintah, dan pihak-pihak lainnya. Selamat membaca.

**Anies Baswedan**

*Direktur Eksekutif dan Riset*

*The Indonesian Institute, Center for Public Policy Research*

## Daftar Isi

---

Kata Pengantar .....	iii
Daftar Isi .....	v
Daftar Bagan/Gambar .....	vi
Daftar Grafik .....	vii
Daftar Tabel .....	ix
 Bagian Satu	
Tahun Pemulihan Ekonomi .....	1
 Bagian Dua	
Perkembangan Pembangunan Infrastruktur .....	15
 Bagian Tiga	
Cicak Vs Buaya: Perseteruan Tiga Instansi Penegak Hukum .....	39
 Bagian Empat	
Daur Ulang Otonomi Daerah .....	57
 Bagian Lima	
Politik Indonesia 2009: Partai Politik, Pemilu, Koalisi Pemerintahan dan Prospek Demokrasi .....	79
 Bagian Enam	
Potret dan Kinerja Representasi DPR Baru (2009-2014) .....	97
 Bagian Tujuh	
Perlindungan Pekerja Migran Indonesia di Luar Negeri .....	117
 Bagian Delapan	
Potret Buram Perlindungan Anak .....	137
 Profil The Indonesian Institute .....	161



## Daftar Grafik/Skema

---

Grafik 1.1	Indeks Harga Saham .....	2
Grafik 1.2	Pertumbuhan Ekonomi .....	2
Grafik 1.3	Perdagangan Internasional .....	3
Grafik 1.4	Tingkat Pengangguran .....	3
Grafik 1.5	Pertumbuhan Ekonomi Global .....	4
Grafik 1.6	Suku Bunga .....	5
Grafik 1.7	Tingkat Inflasi .....	6
Grafik 1.8	Harga Komoditas .....	6
Grafik 1.9	Harga Komoditas Pangan .....	7
Grafik 1.10	Penempatan Dana Asing .....	8
Grafik 1.11	Negara-negara dengan Pertumbuhan Indeks Terbaik .....	8
Grafik 1.12	Yield Surat Utang (%) .....	9
Grafik 1.13	Emisi .....	10
Grafik 1.14	Nilai Rupiah/Dolar AS .....	10
Grafik 1.15	Kinerja Mata Uang (%) .....	11
Grafik 1.16	Kinerja Penguatan "Hard Currency" Terhadap Dolar AS (%) .....	11
Grafik 1.17	Harga Minyak VS Euro/Dolar AS .....	12
Grafik 1.18	Indeks Tendensi Bisnis & Konsumen .....	13
Grafik 1.19	Indeks Produksi Bulanan Industri Besar dan Sedang .....	14
Grafik 1.20	Suku Bunga Kredit .....	14
Grafik 1.21	Kredit Perbankan berdasarkan Sektor Ekonomi (Rp. Triliun) .....	16
Grafik 1.22	Perdagangan Indonesia China (US\$ ribu) .....	17



## Daftar Grafik/Skema

Grafik 2.1	Sumber Investasi 2010 .....	20
Grafik 2.1	Kebutuhan Investasi Infrastruktur 2010-2014.....	21
Grafik 2.3	Kebutuhan Investasi Infrastruktur .....	22
Grafik 2.4	Kredit Perbankan Berdasarkan Sektor Ekonomi (Rp Triliun) .....	26
Grafik 2.5	Laju Kredit Perbankan Berdasarkan Sektor Ekonomi .....	26
Grafik 2.6	Stimulus Infrastruktur 2009.....	28
Grafik 2.7	Anggaran Infrastruktur 2010 .....	28
Grafik 2.8	Program Departemen PU .....	29
Grafik 2.9	Alokasi Anggaran 2010 Ditjen Bina Marga.....	30
Grafik 2.10	Panjang Jalan Berdasarkan Status (Km) .....	30
Grafik 2.11	Nilai Proyek Konstruksi (Rp Triliun) .....	34
Grafik 2.12	Jumlah Perusahaan Konstruksi .....	35
Grafik 4.1	Perkembangan Jumlah Provinsi, Kota dan Kabupaten Paska Pemberlakuan Undang Undang Otonomi Daerah.....	61
Grafik 4.2	Dana Transfer ke Daerah Paska Otonomi Daerah.....	66
Grafik 4.3	Proporsi Dana Otonomi Daerah.....	67
Grafik 4.4	Produk Domestik Bruto Transfer Dana Ke Daerah.....	69
Grafik 5.1	Hasil Survei LSI (Lembaga Survei Indonesia) Desember 2008 .....	84
Skema 5.1	Pemilahan Ideologi dan Basis Dukungan Partai Hasil Pemilu 2009.....	87

## Daftar Grafik/Skema

---

Grafik 7.1	Jumlah penempatan TKI di luar negeri tahun 1994-2008 ....	118
Grafik 7.2	Jumlah penempatan TKI 1994-2007 menurut jenis kelamin	119
Grafik 7.3	Jumlah TKI menurut kawasan penempatan (data per 2008)	120
Grafik 7.4	Jumlah TKI menurut negara penempatan di Asia Pasifik (data per 2008) .....	121
Grafik 7.5	Jumlah TKI menurut negara penempatan di Timur Tengah (data per 2008) .....	121
Grafik 7.6	Perbandingan jumlah TKI di sektor formal dan informal tahun 2006-2008 .....	122
Grafik 7.7	Jumlah remitansi dari sektor TKI tahun 2006-2008 (dalam miliar USD) .....	124
Grafik 7.8	Jumlah kematian TKI di luar negeri tahun 2009 .....	125



## Daftar Tabel

---

Tabel 2.1	Perbandingan Pembangunan Jalan Tol .....	33
Tabel 4.1	Proporsi Pemekaran Daerah tahun 1999 - 2008.....	62
Tabel 4.2	Rapor Kinerja Provinsi 2004 – 2008 Paska Otonomi Daerah.....	63
Tabel 5.1	Peringkat Perolehan Suara Partai Politik Hasil Pemilu Legislatif 2009.....	81
Tabel 5.2	Tingkat Kesetiaan Pemilih Terhadap Partai .....	85
Tabel 5.3	Komposisi Pembagian Kursi di DPR Hasil Pemilu 2009 .....	86
Tabel 5.4	Kecenderungan Penyederhanaan Partai Politik di Parlemen .....	87
Tabel 5.5	Peta Kekuatan Koalisi Partai Pendukung Capres-Cawapres .....	89
Tabel 5.6	Alternatif Koalisi Pemerintahan SBY-Boediono .....	91
Tabel 5.7	Komposisi Kabinet Indonesia Bersatu II .....	93
Tabel 6.1	Komposisi dan Perolehan Kursi Parpol di DPR (2009-2014) .....	98
Tabel 6.2	Komposisi Pimpinan dan Alat Kelengkapan DPR (2009-2014) .....	100

## Daftar Tabel

---

Tabel 7.1	Prospek bidang kerja di berbagai negara tahun 2010-2015 ...	123
Tabel 7.2	Masalah-masalah yang sering dialami TKI di luar negeri.....	125
Tabel 7.3	Tipologi masalah TKI di negara-negara penempatan .....	126
Tabel 7.4	Masalah-masalah yang sering dialami TKI di dalam negeri...	127
Tabel 7.5	Rekapitulasi kasus pelayanan TKI bermasalah di GPK TKI Selapajang Tangerang Tahun 2009 .....	127
Tabel 7.6	Beberapa kasus perlakuan salah (abuse) yang dialami TKI tahun 2009 .....	128
Tabel 7.7	Beberapa kebijakan Pemerintah Indonesia terkait pekerja migran .....	129
Tabel 7.8	Pemetaan masalah dan usulan solusi terkait perlindungan TKI di luar negeri .....	131
Tabel 8.1	Daftar Kasus Penculikan Anak sepanjang Tahun 2009 – Januari 2010 (Kasus-kasus yang terungkap di media massa) .....	151
Tabel 8.2	Jumlah pemulangan korban <i>trafficking</i> oleh IOM Indonesia (Maret 2005 – September 2009) .....	157



# INDONESIA

## 2009



# *Bagian Satu*

## **TAHUN PEMULIHAN EKONOMI**

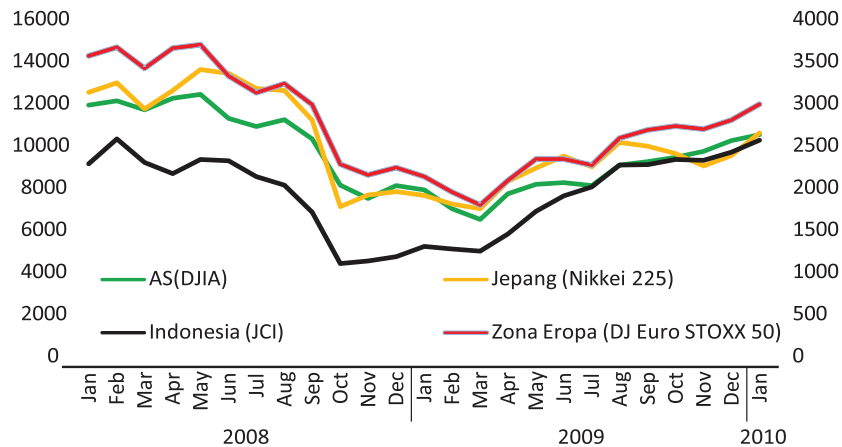
— Nawa Thalo —

Dampak krisis keuangan global merembet kemana-mana. Mulai dari hancurnya pasar keuangan hingga memperparah angka kemiskinan. Kini masyarakat global terkesan mulai “melek” terhadap dunia keuangan. Masyarakat mulai menyadari bahwa sektor keuangan bukanlah dunia yang terisolir. Rontoknya pasar finansial ternyata membawa dampak riil. Negara-negara besar terdera “*credit freeze*” (kebekuan kredit) karena sistem keuangan macet. Hal ini berdampak terhadap perekonomian kecil terbuka (*small-open economies*), seperti Indonesia.

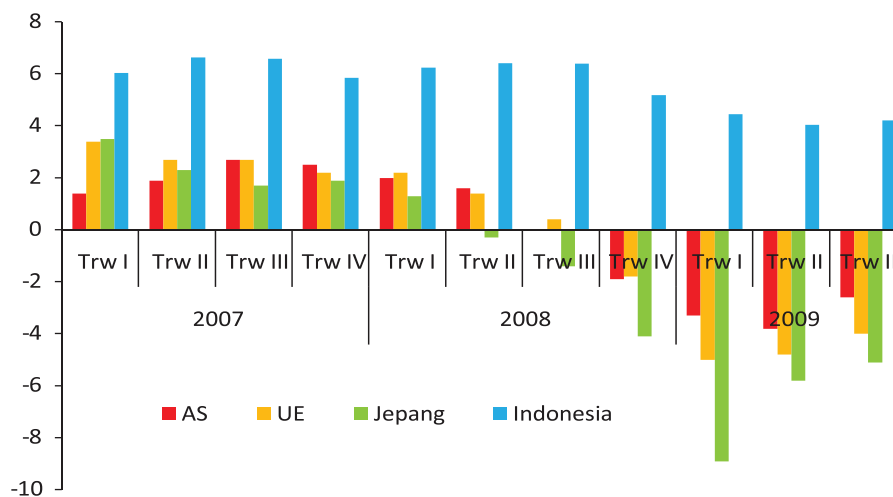
Dunia terus berharap, badai ini dapat segera berlalu, meskipun satu hingga tiga tahun paska krisis, ekonomi harus berjalan tertatih-tatih (*muddling through*). Setelah ambruk di tahun 2008, ternyata sinyal pemulihan mulai nampak di tahun 2009. Para pelaku ekonomi mulai melihat adanya cahaya di ujung terowongan. Awal tahun 2009 juga merupakan periode yang tidak mudah. Pada bulan Januari, tidak ada perusahaan yang mencari dana melalui penawaran saham perdana (*Initial Public Offering/IPO*), baik di bursa saham New York maupun London. Akibatnya, pasar IPO mencapai titik terendah dalam sepuluh tahun terakhir.

Namun syukurlah, seperti terlihat pada Grafik 1.1 berikut, setelah mengempis akibat Pemerintah Amerika Serikat (AS) membiarkan Lehman Brothers tersungkur, indeks harga saham dunia mulai kembali mengembang sejak kuartal I 2009. Kenaikan tentu paling besar dinikmati oleh Indeks Harga Saham Gabungan dari Bursa Efek Indonesia, mengingat dampak krisis memang relatif kecil terhadap Indonesia.



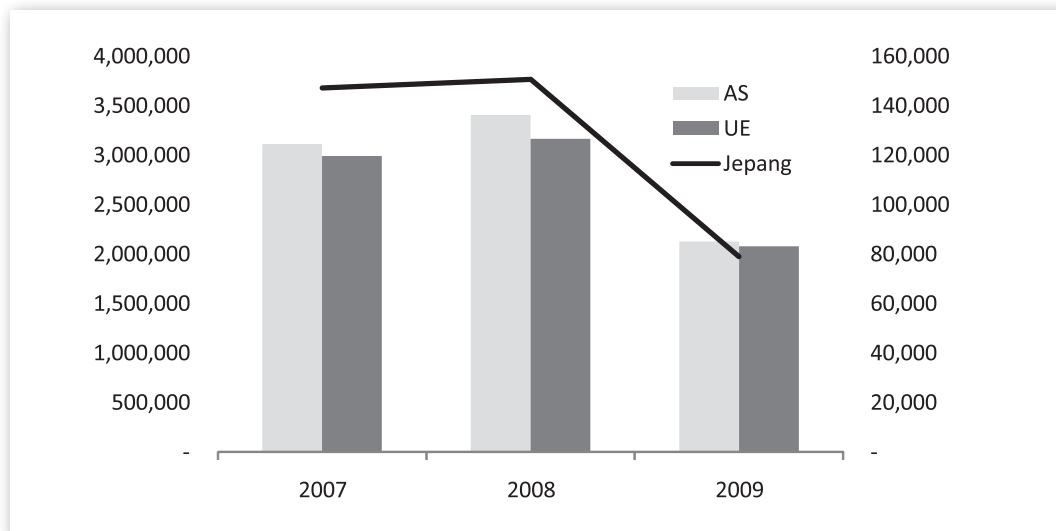
**Grafik 1.1 Indeks Harga Saham**

Fenomena tersebut bisa saja menggambarkan apa yang disebut oleh Ekonom kawakan bernama John Maynard Keynes sebagai “Animal Spirits”, yakni kondisi dimana harga saham bergerak *rally* tanpa dukungan kondisi riil. Ternyata tidak juga. Harga saham merupakan sinyal awal dari membaiknya pertumbuhan ekonomi. Negara-negara besar yang terpukul paling telak mulai memperlihatkan angka pertumbuhan yang bergerak ke teritori positif, seperti terlihat pada Grafik 1.2.

**Grafik 1.2 Pertumbuhan Ekonomi**

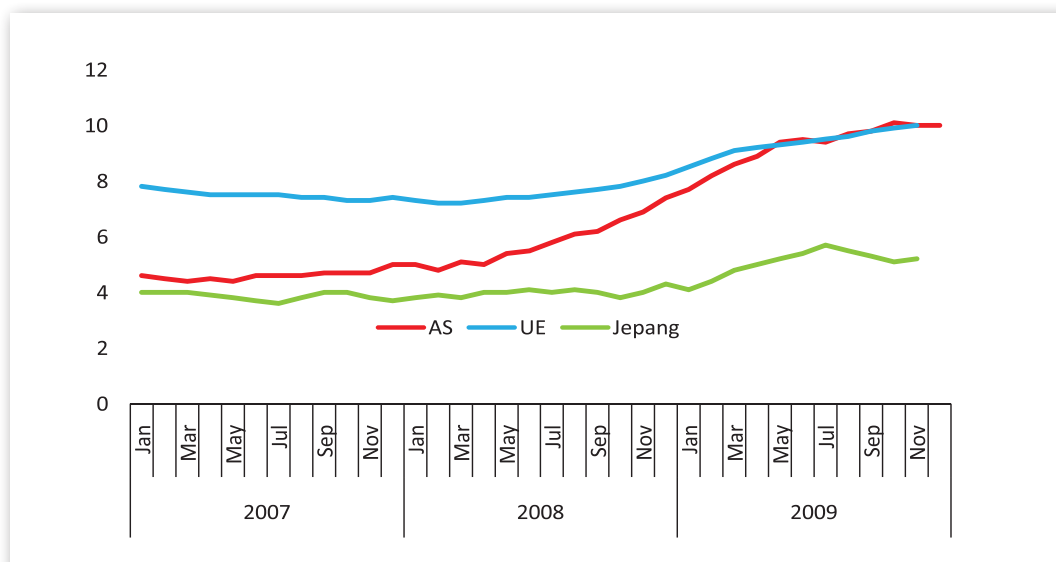
Namun pertanyaannya, apakah pendorong pertumbuhan tersebut? Pertanyaan seperti ini wajar diajukan, mengingat nilai perdagangan internasional tahun 2009 justru melorot jauh dibanding tahun sebelumnya (Grafik 1.3). Jawaban yang paling mungkin ialah tentu saja adanya dana talangan (*bail-out*) dalam jumlah astronomis yang dikucurkan oleh pemerintah masing-masing.

**Grafik 1.3 Perdagangan Internasional**



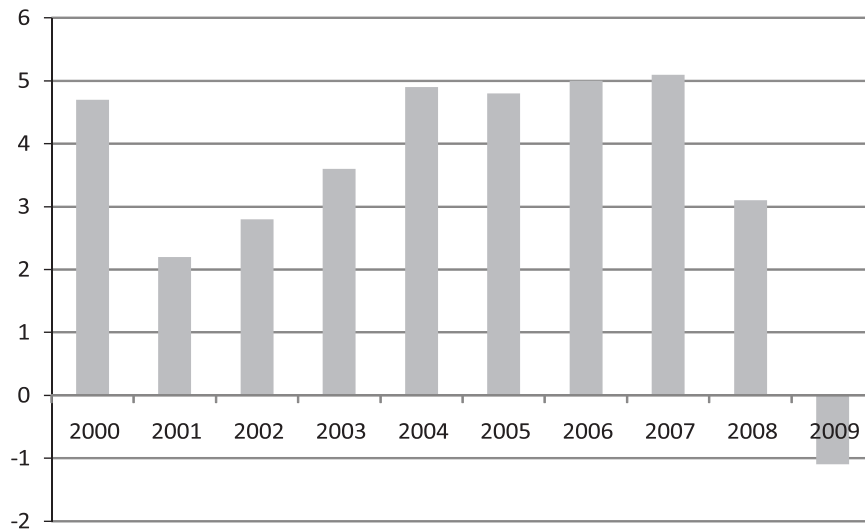
Lumpuhnya dunia usaha tentu menjadi alasan pembenaran bagi Pemerintah untuk memberikan dana talangan. Sepanjang tahun 2009, gelombang pemutusan hubungan kerja terus berlangsung. Bahkan, hingga akhir 2009, tanda-tanda pemulihan belum nampak (Grafik 1.4).

**Grafik 1.4 Tingkat Pengangguran**



Namun perlu disadari, bahwa meskipun pemulihan mulai berlangsung, pertumbuhan secara global tetap berada di wilayah negatif sebagaimana prediksi *World Economic Forum* (WEO), seperti terlihat pada Grafik 1.5.

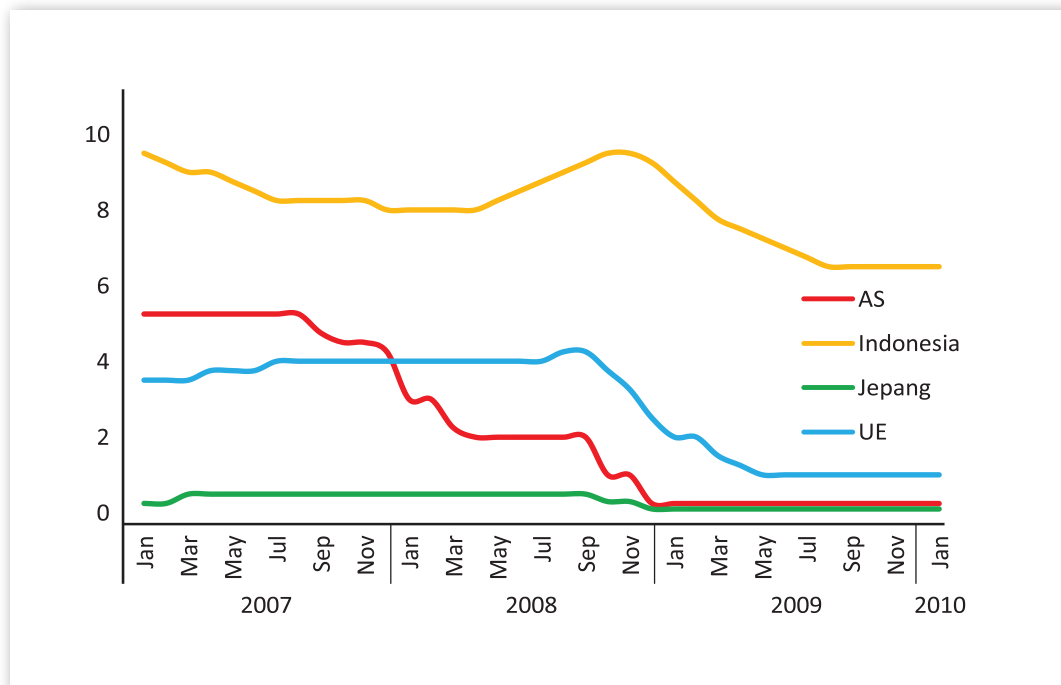
**Grafik 1.5 Pertumbuhan Ekonomi Global**



### Respon Kebijakan

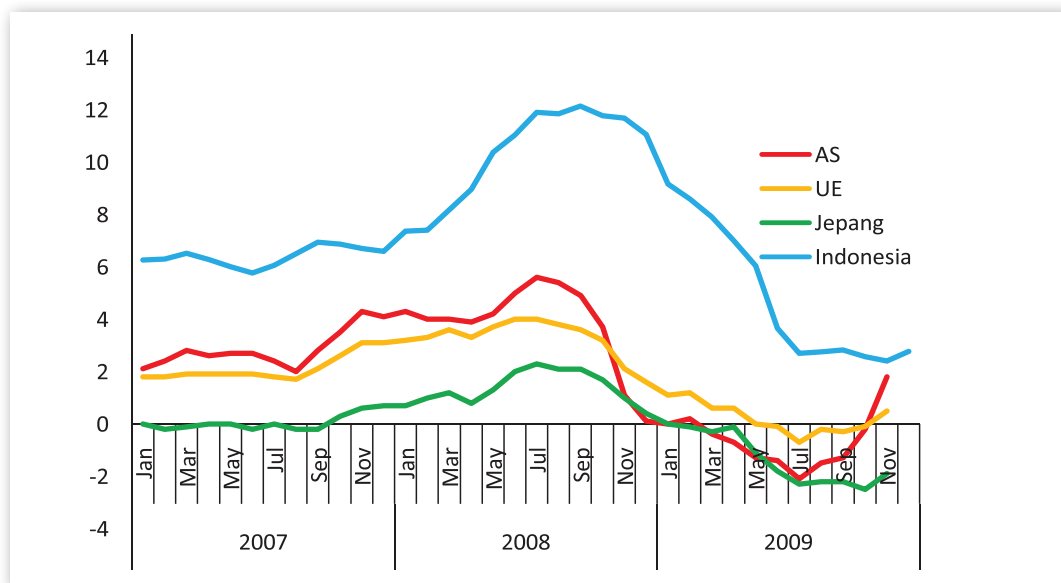
Ambruknya perekonomian tidak hanya mendorong pemerintah untuk menjalankan kebijakan fiskal ekspansif melalui kucuran danan talangan. Bank Sentral juga menjalankan kebijakan yang sama. Grafik 1.6 memperlihatkan bahwa tingkat bunga terus menurun.

Hingga Januari 2010, tingkat bunga masih belum menunjukkan adanya gejala peningkatan. Dari grafik tersebut kita dapat melihat bahwa negara-negara memantau perbedaan suku bunganya demi menjaga stabilitas nilai tukar. Ini dilakukan agar iklim usaha bagi eksportir maupun importir tetap kondusif.

**Grafik 1.6 Suku Bunga**

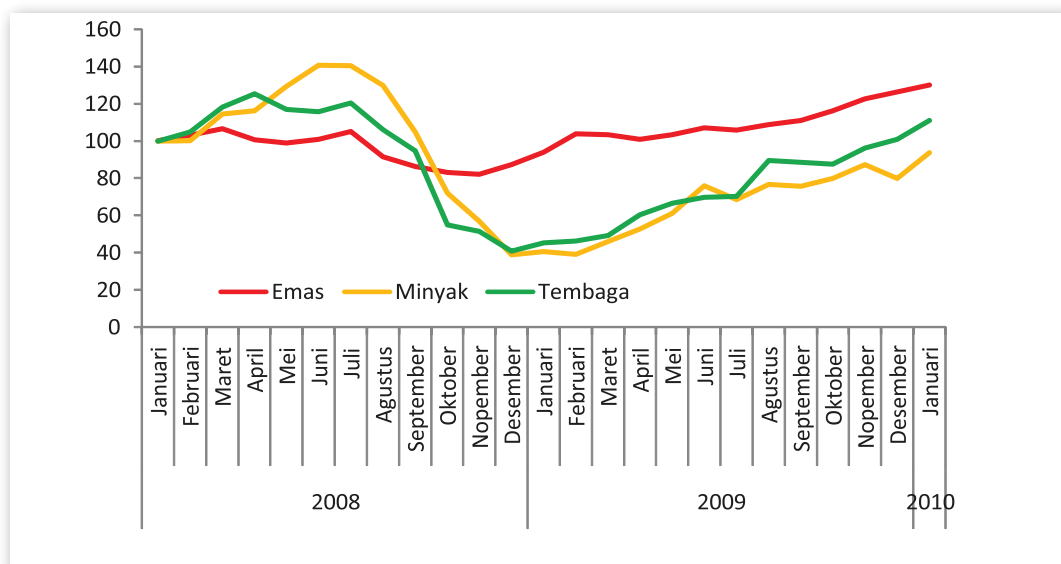
Suku bunga yang rendah seperti ini tentu berdampak positif bagi dunia usaha. Namun, kondisi secara makro harus terus diwaspadai. Setelah pasar keuangan global ambruk, dunia memasuki era deflasi. Sepanjang tahun 2009, Indonesia menikmati inflasi terendah sepanjang sejarah.

Namun, memasuki kuartal II 2009 kecenderungan sebaliknya terjadi. Seperti terlihat pada Grafik 1.7, tingkat inflasi mulai merangkak naik. Ini merupakan hal wajar mengingat perekonomian sudah dibanjiri oleh dana talangan.

**Grafik 1.7 Tingkat Inflasi**

Mulai bangkitnya tingkat inflasi sebenarnya terindikasi oleh berbagai komoditas. Grafik 1.8 memperlihatkan pergerakan harga komoditas sebagai cerminan ekspektasi inflasi di masa mendatang. Harga emas, minyak, serta tembaga terus terkerek naik. Sepanjang 2009, berbagai media massa berkali-kali memberitakan bahwa harga emas terus mencatat rekor tertinggi sepanjang sejarahnya.

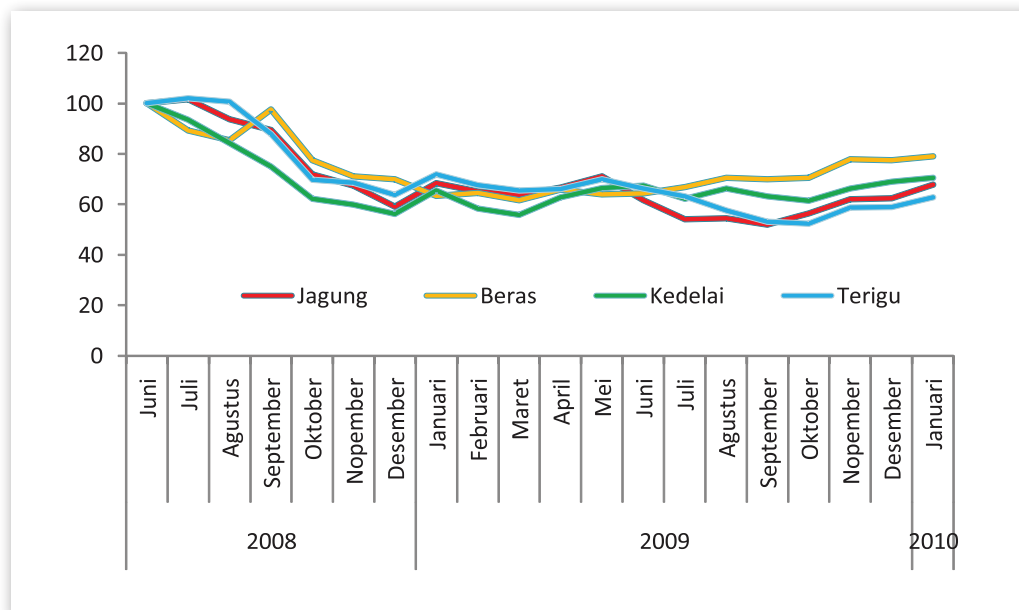
Bagi pemilik dana, emas merupakan “*inflation hedge*”, yakni instrumen investasi untuk melindungi dana mereka agar tidak tergerus akselerasi inflasi. Dengan kata lain, emas merupakan “*safe haven*”. Sedangkan kenaikan harga minyak pun dapat dijelaskan oleh gejala membaiknya pertumbuhan ekonomi global.

**Grafik 1.8 Harga Komoditas**

Selain itu, harga komoditas pangan juga mulai menunjukkan kecenderungan naik (Grafik 1.9). Kenaikan harga pangan jelas akan berdampak secara langsung dan signifikan terhadap angka inflasi.

Kedepan, kami perkirakan harga komoditas pangan akan semakin tinggi. Pada *World Food Summit* yang berlangsung di Italia pada pertengahan bulan November 2009, dunia sepakat bahwa kelangkaan pangan merupakan ancaman nyata yang membutuhkan solusi segera.

**Grafik 1.9 Harga Komoditas Pangan**

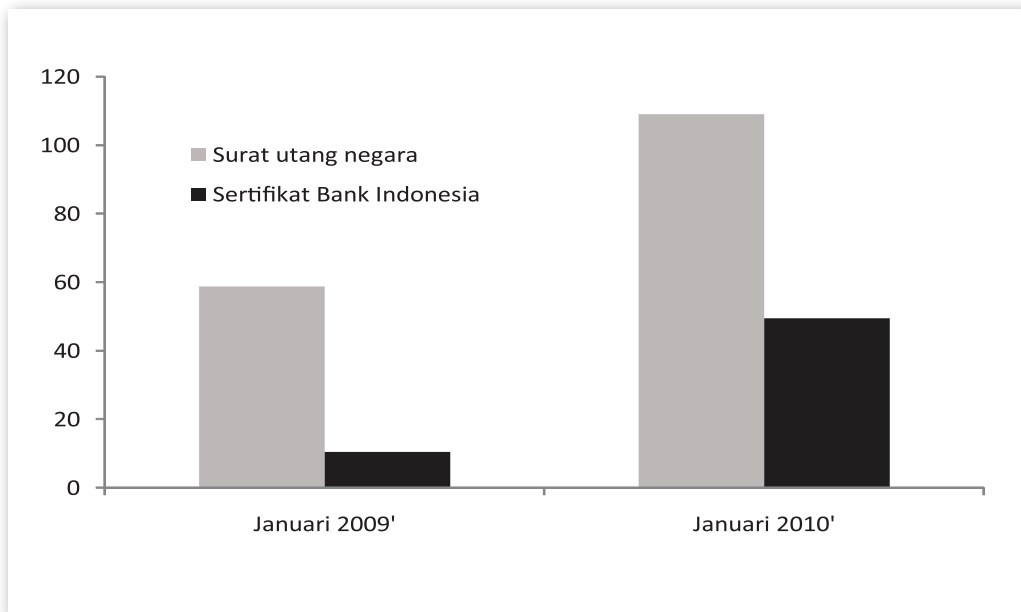


Kesimpulannya, tahun 2010 ekonomi dunia mulai memasuki era inflasi.

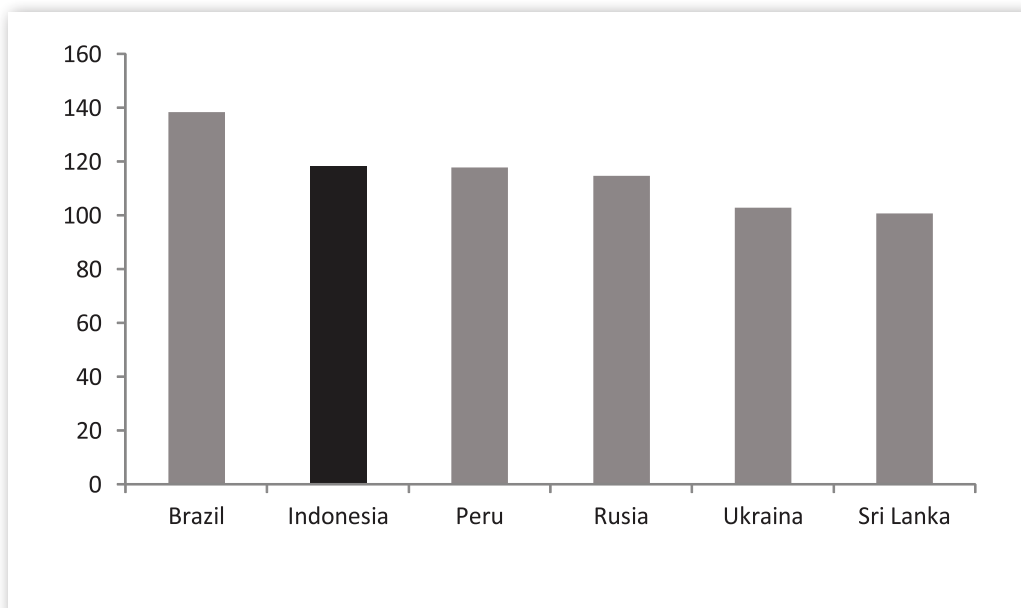
## Ekonomi Indonesia

Berbagai grafik di atas menunjukkan bahwa meskipun bergerak paralel dengan kondisi global, Indonesia masih tetap bertumbuh. Ini merupakan sisi positif dari perekonomian yang memiliki eksposur relatif rendah terhadap ekonomi global. Bahkan di kawasan Asia Tenggara pun, Indonesia masih relatif tertutup.

Konsekuensi positifnya ialah Indonesia lebih menarik di mata investor asing dibanding negara sekawasan. Grafik 1.10 memperlihatkan lonjakan penempatan dana asing di Surat Utang Negara maupun Sertifikat Bank Indonesia.

**Grafik 1.10 Penempatan Dana Asing**

Selain karena faktor pertumbuhan yang positif, ketertarikan asing terhadap pasar keuangan Indonesia juga didukung sejumlah fakta lainnya. Grafik 1.11 memperlihatkan negara-negara di dunia dengan angka pertumbuhan indeks harga saham tertinggi, dimana Indonesia mampu menghasilkan pertumbuhan indeks terbaik setelah Brasil.

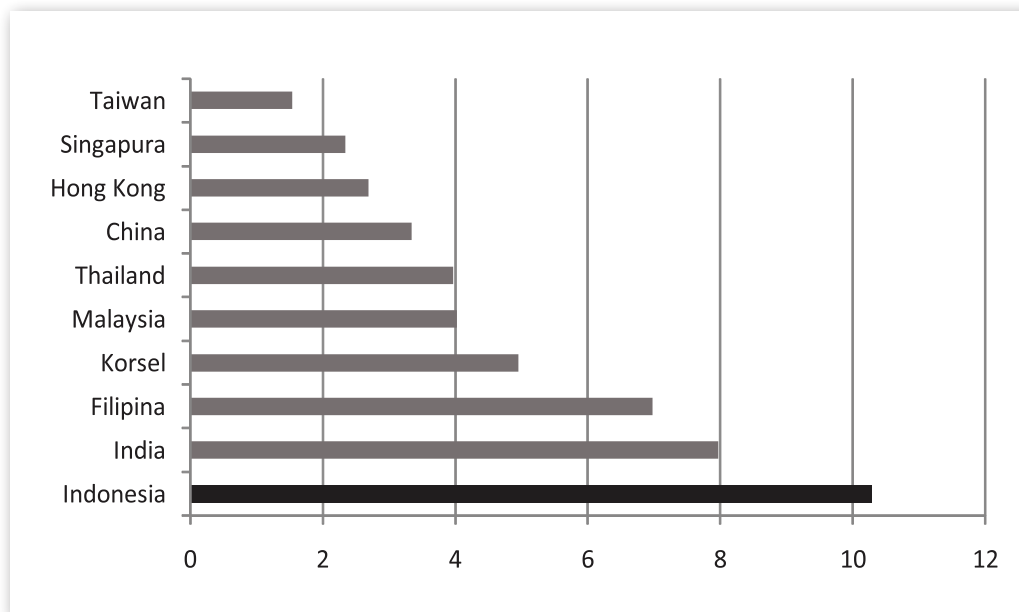
**Grafik 1.11 Negara-negara dengan Pertumbuhan Indeks Terbaik**



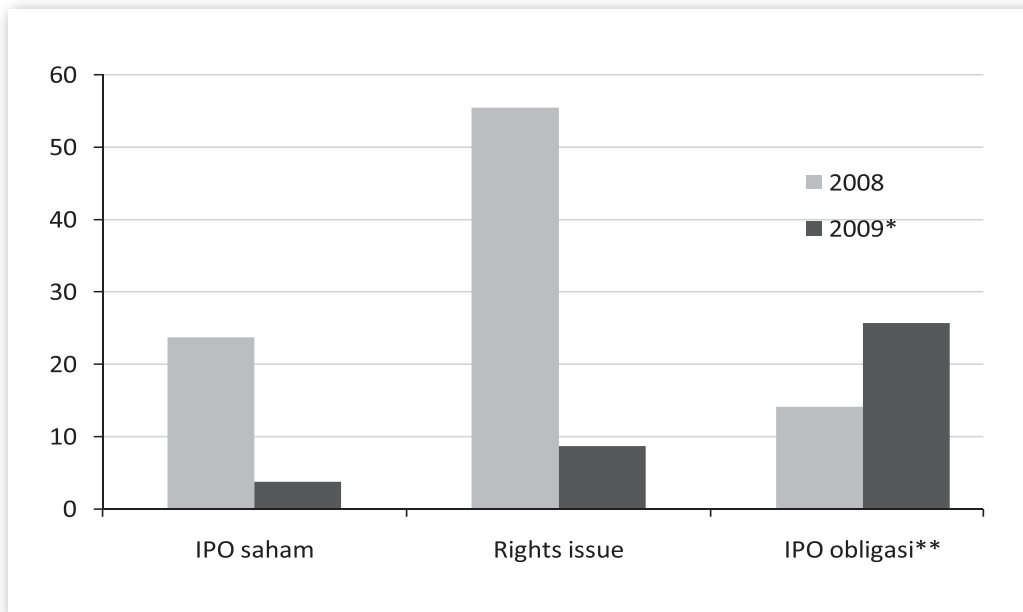
Di pasar surat utang, Indonesia juga mampu menunjukkan kinerja cemerlang. Dibanding negara-negara sekawasan, Indonesia mampu mempersembahkan imbal hasil (*yield*) tertinggi (Grafik 1.12).

Namun, perlu dicatat bahwa dalam tingkat pengembalian selalu paralel dengan risikonya. Berdasarkan perhitungan kami, tingkat volatilitas harga surat utang Indonesia empat kali lebih tinggi dari surat utang yang dikeluarkan Pemerintah Singapura.

**Grafik 1.12 Yield Surat Utang (%)**

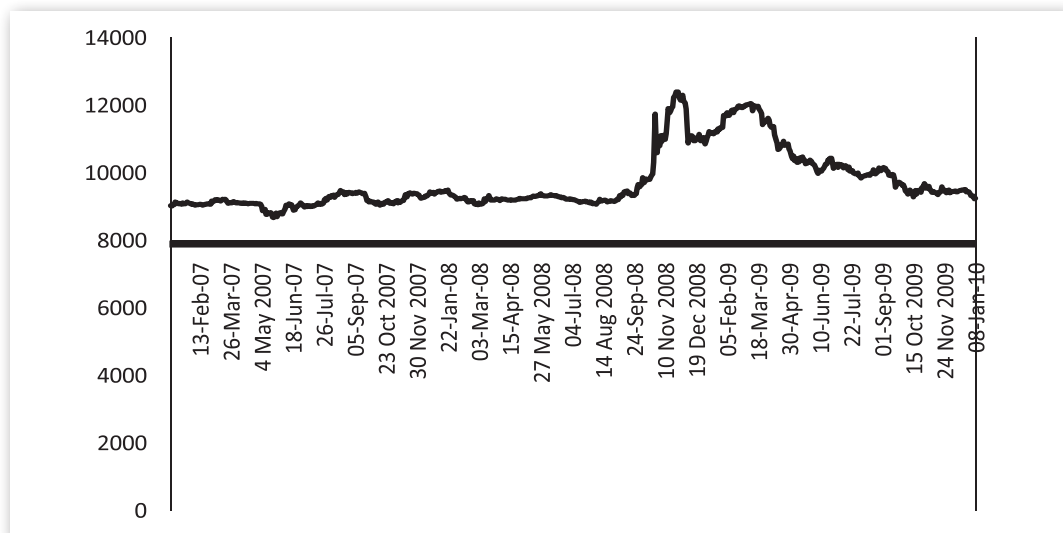


Namun, dari berbagai indikasi positif di atas, dunia usaha masih kurang terdorong untuk menggalang dana melalui pasar keuangan. Sebagaimana terlihat pada Grafik 1.13, dunia usaha urung menawarkan sahamnya kepada publik, karena masih ragu terhadap kondisi yang ada. Perusahaan jauh lebih berminat menawarkan surat utang. Ini dapat dimengerti mengingat suku bunga yang cenderung turun.

**Grafik 1.13 Emisi**

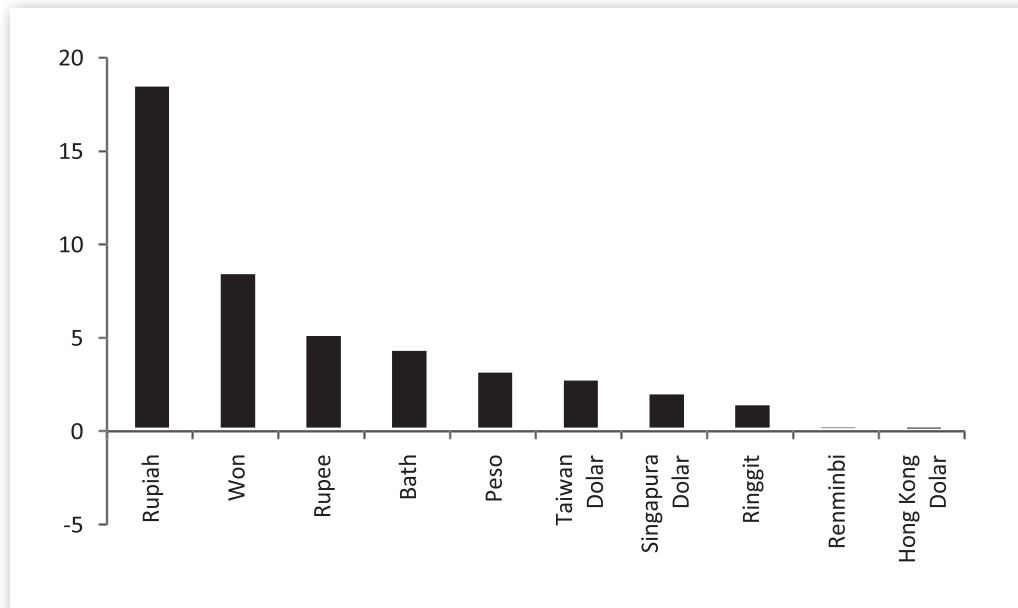
Untuk tahun 2010 ini, kami memperkirakan pasar saham akan lebih semarak. IPO sejumlah BUMN merupakan pemicunya. Pemerintah telah mengizinkan PT.Garuda Indonesia, PT Krakatau Steel, PT Bank Tabungan Negara, PT Waskita Karya, serta PT Pembangunan Perumahan untuk menjual sahamnya melalui mekanisme “go public” di pasar saham.

Maraknya IPO akan menjadi alasan bagi investor asing untuk menambah penanaman dananya di Indonesia. Tingginya arus modal asing sepanjang 2009 telah mendorong penguatan nilai rupiah terhadap dolar AS (Grafik 1.14).

**Grafik 1.14 Nilai Rupiah/Dolar AS**

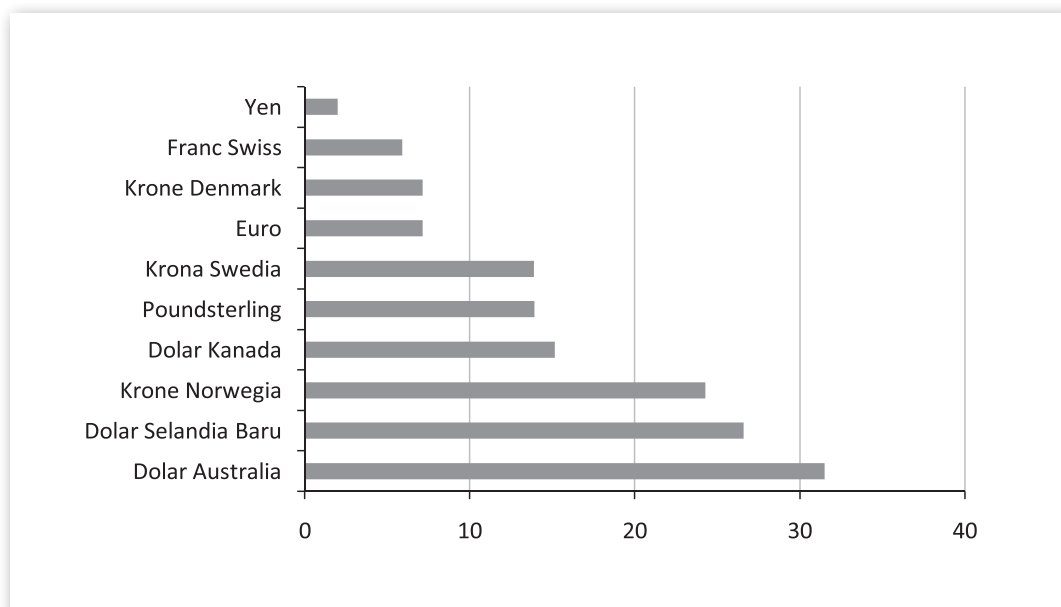
Maka, tidak heran rupiah dapat tampil sebagai mata uang berkinerja terbaik di Asia (Grafik 1.15)

**Grafik 1.15 Kinerja Mata Uang (%)**



Namun, kita harus memahami bahwa pelemahan nilai dolar AS memang terjadi di seluruh dunia. Grafik 1.16 menunjukkan mata uang dari perekonomian maju yang mengalami penguatan.

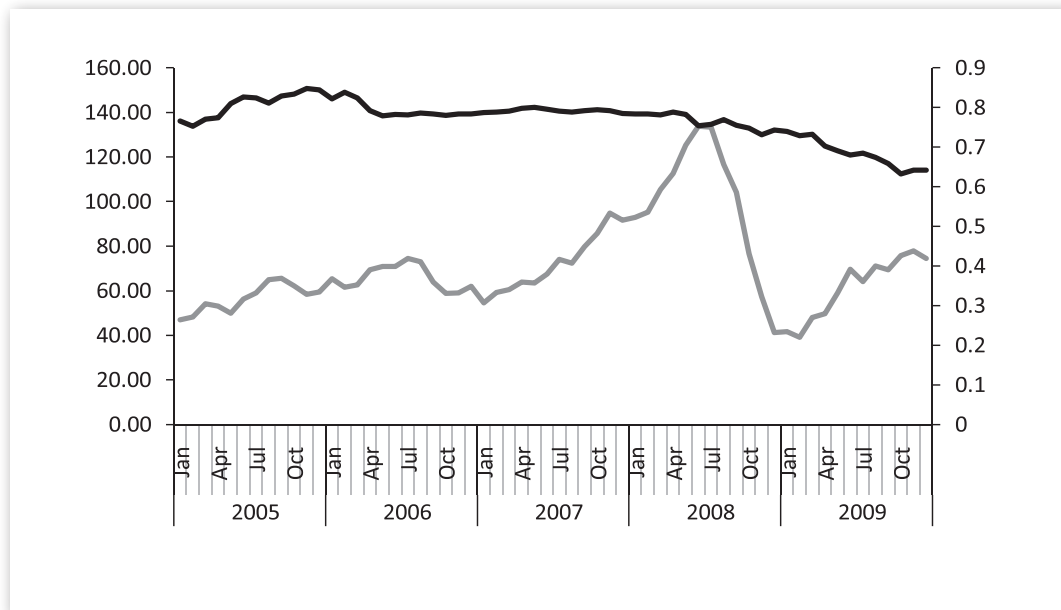
**Grafik 1.16 Kinerja Penguatan "Hard Currency" Terhadap Dolar AS (%)**



Pada tahun 2010, kami melihat terbukanya peluang rupiah yang semakin menguat di tahun 2010 dengan volatilitas yang lebih stabil.

Melemahnya nilai dolar AS sendiri membawa beragam dampak. Salah satunya-dan yang patut kita perhatikan- ialah menguatnya harga minyak (Grafik 1.17). Selain karena meningkatnya permintaan minyak seiring dengan pulihnya perekonomian global, pelemahan dolar AS juga berkontribusi terhadap kenaikan harga minyak.

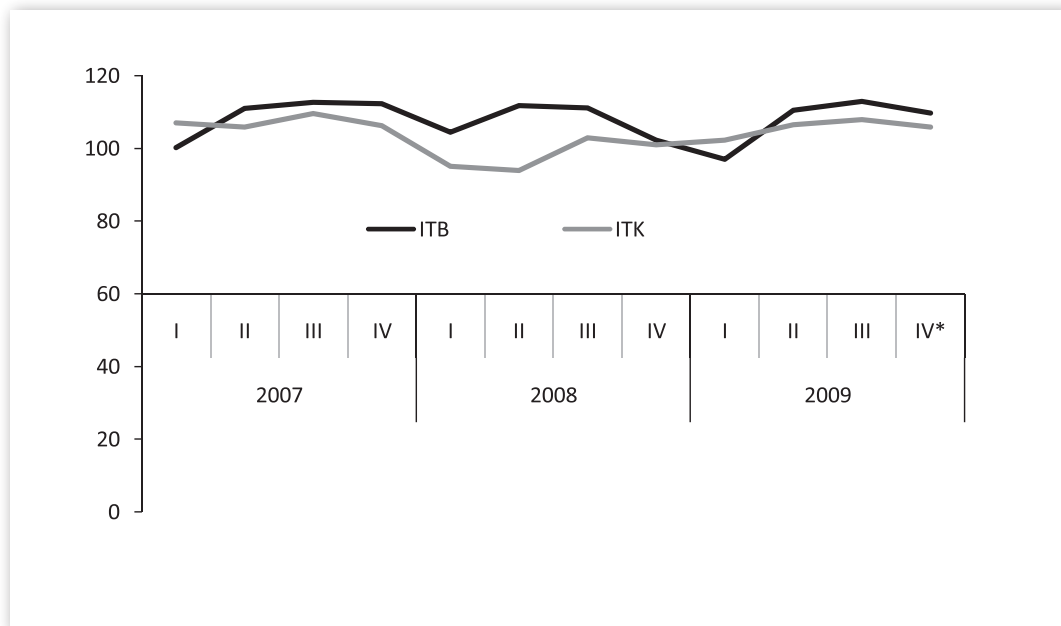
**Grafik 1.17 Harga Minyak VS Euro/Dolar AS**



## Sektor Riil

Berbagai kajian menyimpulkan pentingnya kepercayaan (*confidence*) dari para pelaku ekonomi terhadap pertumbuhan ekonomi. Di tanah air, *confidence* juga sudah dimiliki oleh dunia bisnis.

Grafik 1.18 menunjukkan adanya penguatan indeks tendensi, baik bisnis maupun konsumen. Ini terutama terlihat pada indeks tendensi bisnis (ITB), mengingat pada kuartal I 2009 angka indeks sempat terjatuh. Ketika itu, para pebisnis tentu meyakini bahwa dunia usaha akan sangat terpukul oleh krisis.

**Grafik 1.18 Indeks Tendensi Bisnis & Konsumen**

Hasil kajian oleh lembaga yang berbeda ternyata memperlihatkan hasil yang sama. *PricewaterhouseCoopers* Indonesia menyimpulkan bahwa 73 persen pebisnis optimistis terhadap kondisi perekonomian selama 12 bulan ke depan. Hanya satu persen yang pesimistis.

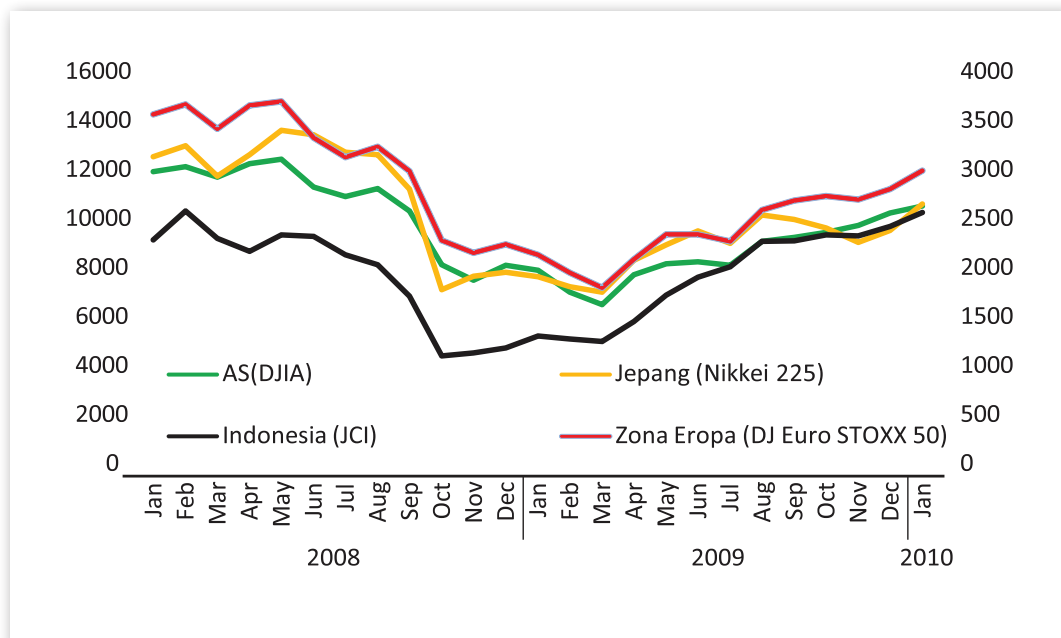
Namun, hal berbeda terjadi pada sisi konsumen. Indeks tendensi konsumen (ITK) cenderung stabil selama 2009. Stabilitasnya harga barang selama 2009 sangat mungkin menjadi faktor yang menjelaskannya.

Namun, stabilnya ITK dan membaiknya ITB masih belum dapat diterjemahkan oleh tingkat produksi industri, baik industri besar maupun sedang (Grafik 1.19). Selama tahun 2009, indeks produksi tetap bertumbuh dibandingkan tahun 2008, namun laju pertumbuhannya sangat kecil.

**Grafik 1.19 Indeks Produksi Bulanan Industri Besar dan Sedang**

### Sektor Perbankan

Seperti telah dilihat di atas, suku bunga cenderung turun, meskipun masih tetap tinggi. Suku bunga kredit selama tahun 2009 sebenarnya sudah lebih baik ketimbang tahun 2008, namun laju penurunannya masih belum sebanding dengan laju penurunan suku bunga jangka BI Rate (Grafik 1.20).

**Grafik 1.20 Suku Bunga Kredit**

Dengan kata lain, Indonesia mengalami apa yang disebut rigiditas suku bunga. Hal yang sama sebenarnya pernah terjadi pada tahun 2003 hingga 2005 lalu. Namun, kali ini lebih disebabkan oleh krisis. Salah satu penyebab rigiditas tersebut ialah keengganan perbankan menurunkan suku bunga simpanannya. Paska merebaknya isu kredit bermasalah, tantangan dunia perbankan ialah mengamankan likuiditasnya masing-masing.

Jika tingkat bunga simpanan diturunkan, mereka khawatir nasabah akan memindahkan dananya ke bank lain yang menawarkan tingkat bunga lebih tinggi. Bila hal ini terjadi secara masif, tingkat likuiditasnya menjadi *anjlok*. Bank tersebut tidak mampu memenuhi kewajiban jangka pendeknya. Kini masing-masing bank berjuang mempertahankan atau bahkan meningkatkan likuiditasnya.

Untuk menghindari hal ini, semua bank harus kompak. Jika satu bank menurunkan bunga, pada saat itu pula bank lain melakukan hal sama. Dengan demikian, tidak ada insentif bagi nasabah untuk memindahkan dananya ke bank lain. Namun pertanyaan selanjutnya ialah, apakah ada rasa saling percaya di dalam industri tersebut. Jika satu bank menurunkan bunga, apakah ada jaminan bahwa bank lain akan mengambil langkah sama?

Teori permainan (*game theory*) kini menghantui pikiran para pengurus bank. Teori ini mengisyaratkan pengambilan keputusan yang dependen di antara para pemainnya. Akibatnya, mereka terjerumus dalam situasi saling tunggu. Jika demikian, kapan tingkat bunga pinjaman turun?

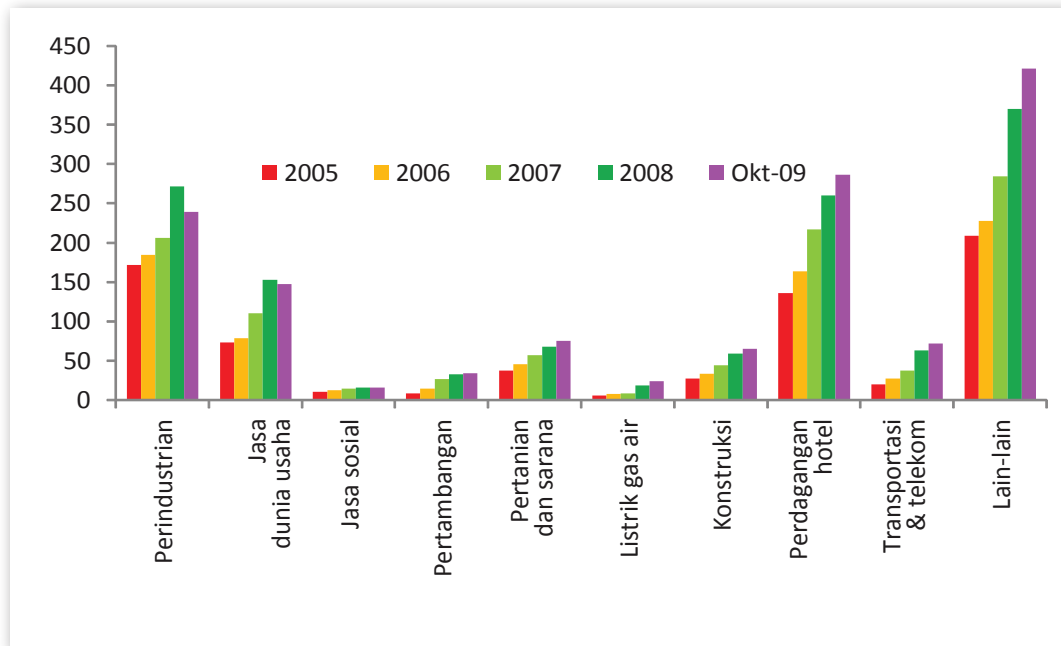
Yang bermasalah di sini ialah terjadinya segmentasi likuiditas, yakni bahwa masing-masing bank memiliki tingkat likuiditas yang berbeda-beda. Segmentasi likuiditas memacu perang tingkat bunga deposito. Jika tingkat bunga simpanan tinggi, akan sangat sulit bagi bank menurunkan tingkat bunga pinjamannya, kecuali bank tersebut memang ingin mengurangi pendapatannya dari selisih bunga (*net interest margin*).

Untuk memecah kebuntuan ini, BI dan Perhimpunan Bank Umum Nasional (Perbanas) bekerja sama membentuk “Pooling Fund” (PF) atau pengumpulan dana untuk mengatasi segmentasi likuiditas antara bank. Bank yang kelebihan likuiditas dapat menaruh dananya di PF, sedangkan yang kekurangan dapat meminjamnya di PF.

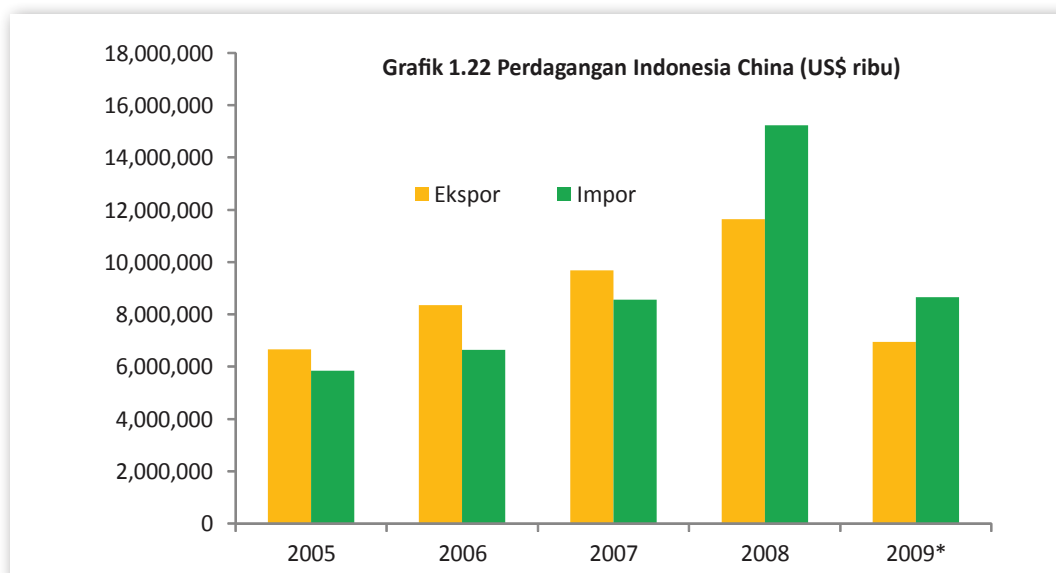


Suku bunga yang tetap tinggi tersebut akhirnya membuat kredit perbankan tersendat-sendat (Grafik 1.21). Hingga bulan Oktober 2009, kredit hanya bertumbuh sebesar lima persen dibanding 2006. Sektor yang paling parah –dengan pertumbuhan kredit negatif– dialami oleh sektor industri.

**Grafik 1.21 Kredit Perbankan berdasarkan Sektor Ekonomi (Rp. Triliun)**



Untuk tahun 2010, kami perkirakan kredit perbankan kepada sektor industri tidak banyak berubah, mengingat akan ada penyesuaian industri di dalam negeri pasca belakunya perjanjian perdagangan bebas ASEAN-China. Perkiraan ini bisa diterima. Tanpa adanya pembenahan, pertumbuhan sektor industri –dengan demikian kucuran kreditnya– jelas akan terhambat. Produk-produk lokal harus bersaing dengan produk China. Sebagaimana terlihat pada Grafik 1.22, sejak 2008, impor dari China mengalami lonjakan.

**Grafik 1.22 Perdagangan Indonesia China (US\$ ribu)**

Produk-produk yang kemungkinan terkena dampak paling telak dari perjanjian ini, antara lain alas kaki, baja, tekstil, makanan-minuman, mainan anak-anak, petrokimia, serta elektronik.

Bagi perbankan sendiri, penyaluran kredit –selain pendapatan dari jasa pelayanan– merupakan bisnis yang paling menguntungkan. Menanam uang di Sertifikat Bank Indonesia (SBI) sebenarnya bukanlah merupakan hal yang didambakan, mengingat tipisnya selisih antara suku bunga SBI dengan tingkat inflasi.

### **Kesimpulan dan Rekomendasi**

2010 merupakan tahun pemulihan ekonomi, baik di tingkat global, regional, maupun lokal. Hal positif dari kondisi global saat ini ialah meningkatnya pertumbuhan ekonomi. Pada gilirannya, peningkatan pertumbuhan tersebut dapat diterjemahkan lewat membaiknya daya beli masyarakat negara maju, yang merupakan pasar ekspor bagi produk-produk Indonesia.

Di sisi lain, dua tantangan besar yang akan dihadapi oleh perekonomian global ialah kenaikan harga minyak dunia akibat mulai naiknya permintaan, serta kenaikan harga pangan. Krisis global turut memberikan andil terhadap kenaikan harga kedua jenis komoditas tersebut. Hancurnya harga pangan dan minyak menyusutkan insentif untuk melakukan investasi di kedua sektor tersebut. Akibatnya, penawaran (*supply*) terhadap komoditas tersebut melemah.

Terlepas dari apapun penyebabnya, muara dari kedua masalah tersebut ialah mulai naiknya ekspektasi inflasi. Padahal, menurut kajian yang dibuat *ING Securities* (2009), inflasi merupakan masalah yang dijaui oleh pemodal di pasar keuangan Indonesia. Dengan demikian, mungkin keresahan akan timbul di pasar keuangan.

Seharusnya hal tersebut tidak perlu diresahkan. Inflasi akan menjadi kecenderungan global. Selama Indonesia masih mampu menciptakan pertumbuhan positif, maka gangguan pasar keuangan hanya akan bersifat temporer. Namun, langkah penanganan inflasi tetap harus segera direalisasi. Suku bunga tidak perlu terus-menerus dipertahankan pada level rendah. Sekarang yang terpenting ialah bagaimana meringankan ekspektasi inflasi. Terlebih, nilai tukar rupiah terhadap dolar AS terus cenderung menguat.

Di sektor usaha riil, kepastian berusaha harus terus ditingkatkan. Dalam hal ini, terdapat beberapa poin penting. **Pertama**, kepastian berusaha di sektor perbankan. Berbagai regulasi yang siap menghadang sektor perbankan dalam rangka penerapan manajemen risiko tentu berdampak pada kinerja sektor tersebut dan sektor riil. Selain itu, kisruh seputar penanganan Bank Century perlu dituntaskan. Para calon pemodal harus mendapat kepastian tentang masalah penjaminan dana perbankan, serta upaya yang dapat dilakukan otoritas.

**Kedua**, lagi-lagi, Peraturan Daerah (Perda) yang menghambat investasi. Sejak tahun 2001 hingga pertengahan 2009, Pemerintah pusat telah mengevaluasi 9.182 aturan terkait pajak dan retribusi daerah. Sebanyak 1.063 diantaranya direvisi dan dibatalkan. Banyaknya perda yang dibatalkan tersebut sebenarnya menunjukkan masih kurangnya kesadaran daerah dalam meningkatkan peran investasi sebagai pendorong kegiatan ekonominya. Padahal tingginya transfer dana dari pusat ke daerah merupakan sinyal bahwa daerah kini justru berperan dalam memacu pertumbuhan di tingkat nasional.



## *Bagian Dua*

### **PERKEMBANGAN PEMBANGUNAN INFRASTRUKTUR**

— Nawa Thalo —

Masalah serius yang dihadapi oleh perekonomian nasional ialah menurunnya peran investasi dalam konfigurasi makro. Padahal, tanpa adanya pertumbuhan investasi mengisyaratkan tidak adanya penambahan kapasitas produksi di tanah air.

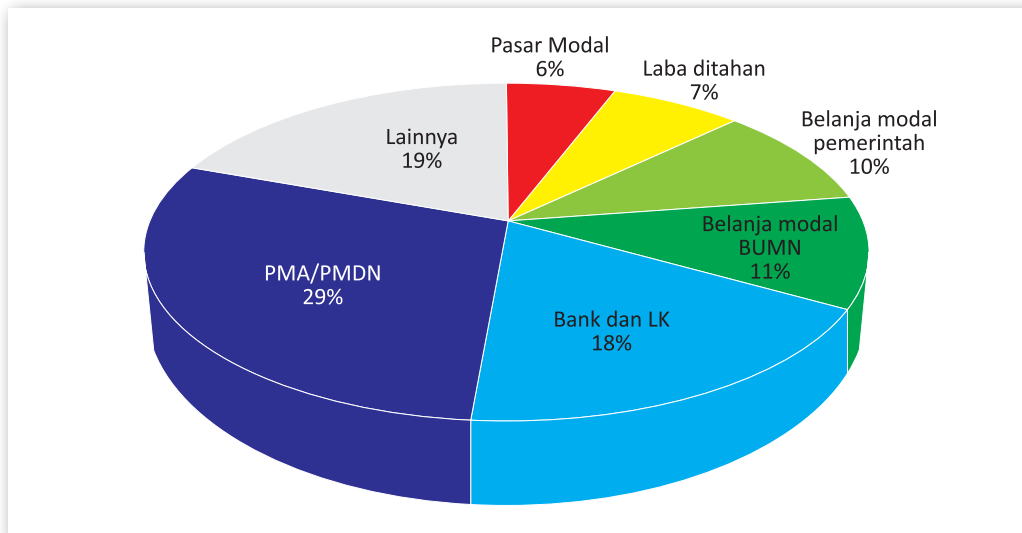
Di sisi lain, memacu investasi sendiri bukanlah perkara mudah. Indonesia tidak sendirian dalam mengejar pertumbuhan investasi. Negara-negara –baik yang berkembang maupun negara maju- kini tengah dalam “perlombaan menuju nadir” (*race to the bottom*) dalam menawarkan insentif bagi pemodal agar tertarik menanamkan modalnya. Mereka semua tergiur oleh berbagai kenyataan empiris.

Salah satunya ialah hasil kajian *United Nations Conference on Trade and Development* (UNCTAD), yang mengungkapkan bahwa 64.000 perusahaan transnasional mampu menciptakan 50 juta lapangan pekerjaan secara langsung (*World Investment Report*, 2005). Tidak heran, negara-negara berlomba-lomba agar menjadi tempat tujuan penanaman modal.

*International Finance Corporation* telah merilis hasil survei terbarunya, “*Cost of Doing Business 2010*”. Dalam konteks sengitnya persaingan antar negara dalam membenahi iklim investasi, kita patut bergembira karena peringkat Indonesia membaik.

Namun, tetap saja berbagai pembenahan harus dilakukan. Pemerintah Indonesia menggalakkan serangkaian upaya untuk merangsang penanaman modal, baik asing (PMA) maupun oleh investor domestik (PMDN), mengingat PMA dan PMDN memiliki peran paling besar sebagai sumber investasi (Grafik 2.1).

**Grafik 2.1 Sumber Investasi 2010**



Sumber : Departemen Keuangan

Namun, pemerintah tetap harus menyadari fakta bahwa berbagai faktor menjadi penyebab kurang tertariknya para investor untuk menanamkan modalnya di tanah air. Hasil survei *World Economic Forum* setiap tahun menunjukkan hasil yang serupa: berbelit-belitnya birokrasi serta buruknya infrastruktur selalu menjadi faktor penghambat utama enggannya investor untuk menanamkan modalnya di dalam negeri.

Dalam era persaingan bebas, infrastruktur memang menjadi faktor penentu. Berbagai asosiasi industri di dalam negeri percaya bahwa buruknya infrastruktur di tanah air membuat mereka kehilangan daya saing. Berdasarkan hasil studi Bank Dunia, untuk kawasan Asia Tenggara saja, indeks kinerja logistik (*Logistic Performance Index*) Indonesia berada di bawah Singapura, Malaysia, serta Thailand. Salah satu penyebabnya, tentu saja karena kondisi infrastruktur yang memprihatinkan.

Oleh sebab itu, membangun dan membenahi infrastruktur merupakan agenda mendesak bagi pemerintah. Kerap macetnya lalu lintas –dan buruknya kondisi jalanan– membuat proses pengantaran

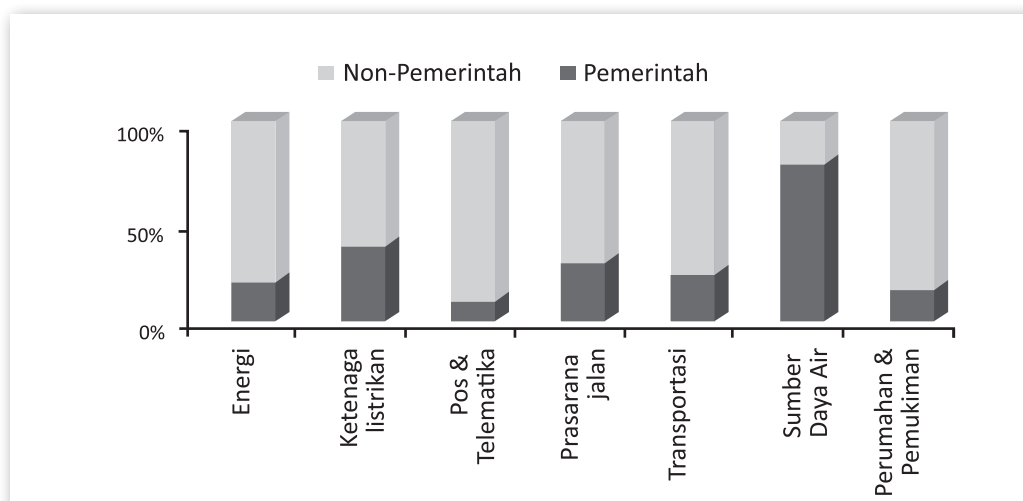
barang dari basis produksi ke pelabuhan menjadi tidak efisien. Ketika sampai pelabuhan pun para pengantar barang menghadapi inefisiensi lainnya, yakni rendahnya kemampuan bongkar muat yang hanya berkisar 20 kontainer/jam. Padahal, idealnya mencapai 50 kontainer/jam.

Jika berbagai masalah tersebut dapat diatasi, niscaya aktivitas ekonomi akan semakin bertumbuh. Sudah begitu banyak bukti empiris menunjukkan bahwa pembangunan infrastruktur membawa dampak positif bagi peningkatan kesejahteraan masyarakat. Infrastruktur yang memadai akan bermanfaat bagi kedua belah pihak, baik masyarakat umum maupun korporasi melalui penurunan biaya bisnis dan ekspansi pasar.

Akibatnya, ekonomi bertumbuh dan kesejahteraan masyarakat meningkat. Namun, dalam kenyataannya membangun dan memperbaiki infrastruktur tidak semudah membalikkan telapak tangan. Meskipun pemerintah sadar betul bahwa pembenahan infrastruktur harus menjadi prioritas, namun ketersediaan dana merupakan hal berbeda.

Grafik 2.2 memperlihatkan besaran kebutuhan investasi infrastruktur sepanjang 2010 hingga 2014 berdasarkan estimasi Departemen Pekerjaan Umum. Dari Grafik terlihat bahwa kecuali untuk pengembangan infrastruktur sumber daya air, pemerintah sangat bergantung pada peran swasta.

**Grafik 2.1 Kebutuhan Investasi Infrastruktur 2010-2014**



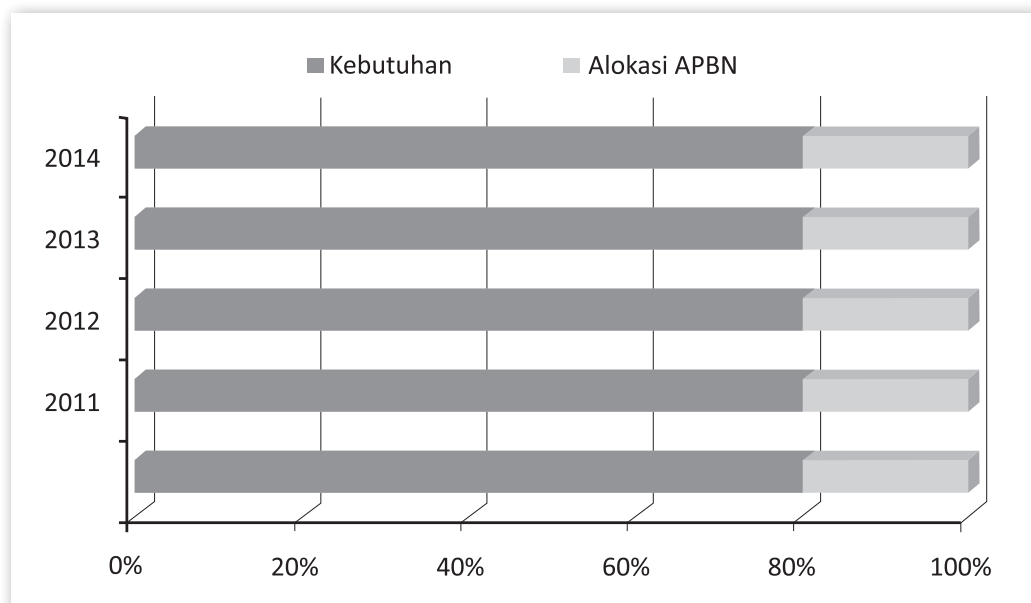
Sumber : Departemen PU

Pada paruh pertama tahun 1990an, investasi infrastruktur oleh pemerintah bisa mencapai angka 5-7 persen. Namun, sejak krisis 1997, angkanya tinggal 2-3 persen. Pada tahun 2009, terjadi peningkatan cukup pesat, yakni sebesar 6,9 persen. Namun, angka ini masih belum cukup. Untuk mencapai pertumbuhan ekonomi sebesar enam persen, anggaran infrastruktur yang dibutuhkan diperkirakan sekitar 10 persen dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN).

Jika dibandingkan dengan negara lain, Indonesia juga masih tertinggal. Pemerintah Vietnam mengalokasikan dana sebesar 7,6 persen empat persen dari dananya (APBN) untuk investasi infrastruktur. Bahkan Cina dan India masing-masing mencapai lebih dari 10 persen. Untuk mengejar ketertinggalan dengan negara lain, dibutuhkan alokasi anggaran infrastruktur minimal 15 persen dari APBN.

Jika dibandingkan dengan total kebutuhan, dari tahun ke tahun, APBN hanya mampu mengalokasikan sebesar 23 hingga 26 persen dari kebutuhan (Grafik 2.3). Dengan kata lain, 74 persen dari kebutuhan pendanaan infrastruktur harus dipenuhi dari luar anggaran negara. Pemerintah berencana menutup *gap* (kesenjangan) tersebut melalui pengembangan Kemitraan Pemerintah-Swasta (*Public-Private Partnership/PPP*), privatisasi, *corporate social responsibility* (CSR), dan partisipasi masyarakat.

**Grafik 2.3 Kebutuhan Investasi Infrastruktur**



Sumber : Departemen PU



## Resiko

Bagi pemodal yang bergerak di sektor infrastruktur, memperoleh kredit perbankan bukan hal mudah, karena bagi perbankan, infrastruktur merupakan sektor yang memiliki karakter bisnis unik. Sektor ini sangat bersifat padat modal (*capital intensive*) dan memiliki tingkat pengembalian dalam jangka waktu yang cenderung panjang.

Di sisi lain, asetnya rawan terhadap risiko kerusakan, baik yang disebabkan oleh bencana alam ataupun kurangnya perawatan. Freeman (1999) memperkirakan, total kerugian yang diderita oleh negara-negara berkembang akibat kerusakan infrastruktur mencapai angka 20 miliar dolar AS per tahun. Sangat mungkin, angka ini terus meningkat seiring semakin tingginya intensitas bencana alam.

Sektor ini juga menghadapi sejumlah risiko lain, yakni **pertama**, risiko nilai tukar (*currency mismatch*), karena proyek didanai oleh mata uang asing sedangkan pendapatan diperoleh dalam mata uang domestik. Ketika nilai mata uang domestik merosot terhadap mata uang asing, maka kelayakan proyek tiba-tiba berubah.

**Kedua**, yang paling sulit untuk dikalkulasi ialah kalkulasi politik. Hal seperti ini kerap terjadi di wilayah-wilayah dengan stabilitas politik yang rendah, seperti negara-negara Afrika. Resiko ini biasanya terjadi karena adanya perubahan rejim politik. Rejim sosialis bisa saja mengambil alih proyek-proyek yang tadinya didanai oleh swasta menjadi milik publik.

Berbagai resiko tersebut kerap menghantui pemodal asing untuk membangun infrastruktur di dalam negeri. Itulah sebabnya mengapa mengundang pemodal asing untuk mendanai infrastruktur sungguh sulit. Di satu sisi, bisnis infrastruktur memiliki karakteristik yang “canggih”, sehingga para pemain besar dalam industri tersebut pada umumnya adalah perusahaan-perusahaan *multinational corporations* (MNCs). Mengapa? Karena MNCs memiliki struktur permodalan yang memungkinkan.

Namun, MNCs tersebut kerap kali dikhawatirkan oleh perubahan arah kebijakan ekonomi politik. Bank Dunia (2003) memperkirakan, sekitar 40 persen proyek pembangunan infrastruktur di negara-negara berkembang mengalami kemandekan. Lambat laun, minat perusahaan asing untuk bermitra dengan pemerintah negara berkembang semakin surut.

Dengan demikian, pemerintah perlu mengembangkan potensi pemodal domestik. Kelebihan para pemodal domestik ialah mereka memiliki akses pendaan yang lebih besar terhadap pasar keuangan dalam mata uang lokal. Karena pembiayaannya dalam mata lokal, mereka tidak perlu berhadapan dengan risiko nilai tukar.

Kelebihan kedua ialah bahwa pemodal lokal relatif lebih “berani” terhadap dinamika politik domestik, sehingga skema PPP tetap bisa dijalankan, yakni dengan mengandalkan investor lokal. Di beberapa negara, fenomena munculnya investor lokal sebenarnya bukan barang baru.

Di India, *Lanco Group* menanamkan modalnya dalam lima proyek pembangunan tenaga listrik, sedangkan *GMR Group* berinvestasi di sektor transportasi. Di Rusia, *Rosvodokanal* berkomitmen untuk menginvestasikan dananya sejumlah 370 juta dolar AS di bidang distribusi air bersih.

Menurut Schur, et.al (2008), ada beberapa faktor yang menyebabkan investor lokal naik daun. **Pertama**, pesatnya perkembangan pasar modal di negara-negara berkembang memungkinkan perusahaan domestik memobilisasi dana.

**Kedua**, bertambahnya keahlian perusahaan-perusahaan tersebut dalam pengelolaan investasi di sektor infrastruktur. Ini terjadi karena mereka sering menjadi mitra -meskipun sebagai pemilik minoritas- bagi investor kelas dunia.

**Ketiga**, para investor lokal memiliki posisi tawar yang semakin baik, sehingga tidak lagi canggung dalam menghadapi dinamika politik.

## Pembiayaan

Namun, tidak dapat dipungkiri bahwa investor lokal di Indonesia kerap terkendala oleh masalah pembiayaan. Indonesia merupakan perekonomian berbasis perbankan (*bank-based economy*). Perbankan merupakan sumber pembiayaan paling dominan bagi dunia usaha. Meskipun pasar keuangan -baik pasar saham maupun pasar obligasi- semakin lama semakin berperan dalam upaya penggalangan dana oleh perusahaan, perbankan tetap saja menjadi institusi keuangan favorit. Ini bisa jadi karena akses pasar modal yang sulit bagi perusahaan kelas menengah ke bawah.

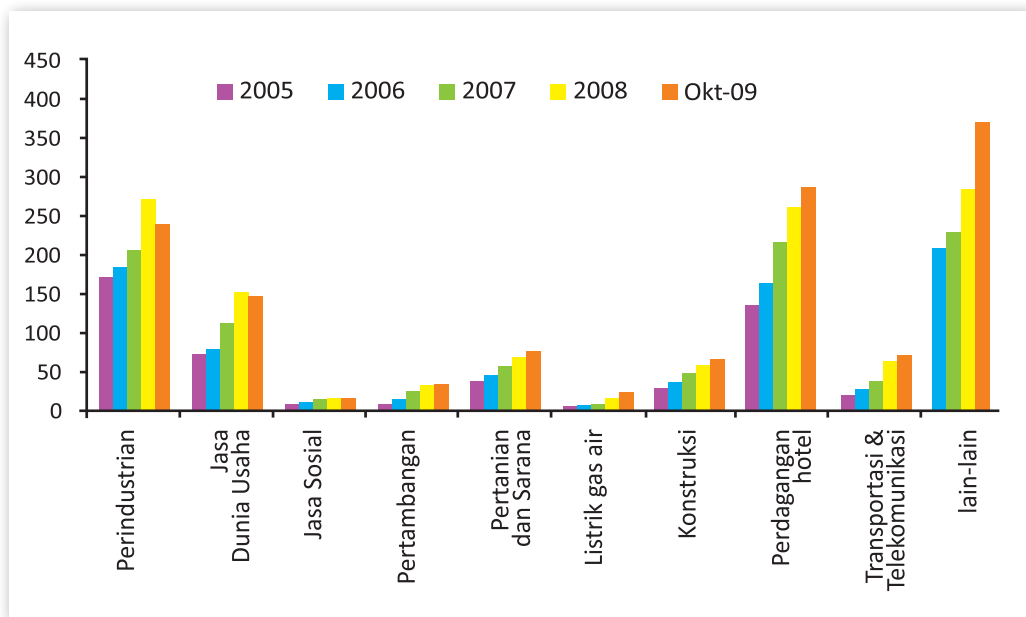
Di sisi lain, perbankan seringkali enggan mendanai proyek infrastuktur, karena khawatir terhadap ketidaksesuaian jatuh tempo (*maturity mismatch*). Proyek infrastruktur pada umumnya bersifat jangka panjang. Padahal -berdasarkan statistik perbankan yang dikeluarkan Bank Indonesia- dana masyarakat yang disimpan dalam deposito berjangka waktu (tenor) lebih dari satu tahun hanya sebesar satu persen dari total deposito yang ada. Sedangkan 80 persen disimpan dalam deposito bertenor satu hingga tiga bulan.

Artinya, dana masyarakat di bank sangat terbatas untuk mendanai pembangunan infrastruktur yang tingkat pengembaliannya bersifat jangka panjang. Dengan demikian, yang dibutuhkan adalah mobilisasi dana dari berbagai lembaga keuangan non-bank (LKNB), seperti asuransi, dana pensiun, dan lain-lain. Jika dipaksakan, kalau hanya mengandalkan bank, dikhawatirkan perbankan akan mengalami krisis likuiditas.

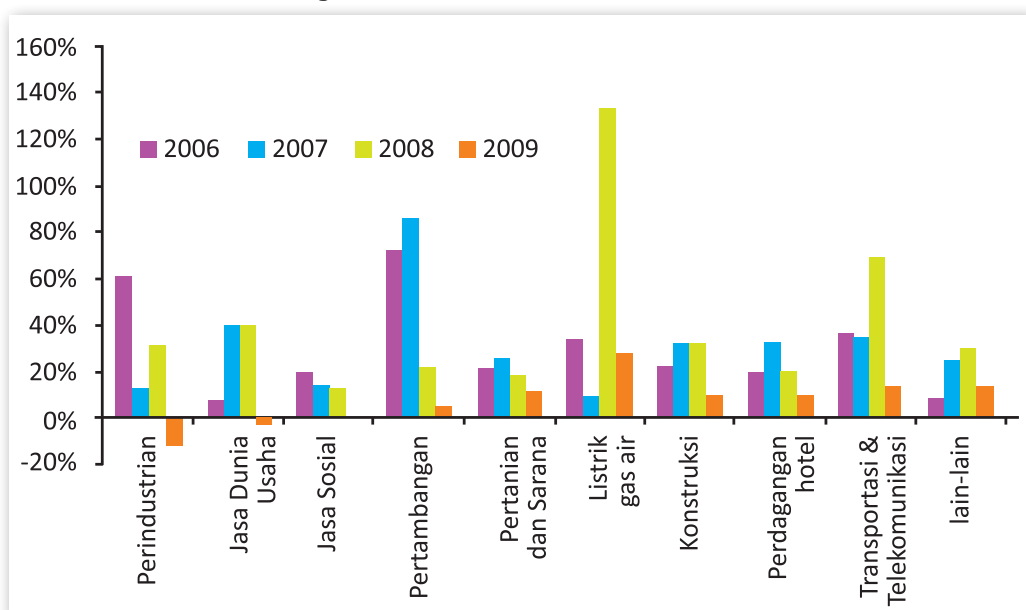
Buruknya komposisi jangka waktu simpanan masyarakat di bank tersebut bukan fenomena baru. Ini terjadi sejak sektor perbankan dilanda krisis sekitar 10 tahun lalu. Mungkin penyebabnya saja yang berbeda.

Pada masa krisis, masyarakat menyimpan uangnya dalam deposito bertenor sangat pendek karena kehilangan kepercayaan pada sektor perbankan. Kini, alasannya ialah karena masyarakat sudah mulai beralih dari *saving society* (masyarakat menabung) menjadi *investing society* (masyarakat berinvestasi). Itulah sebabnya peran LKNB menjadi penting dalam pendanaan proyek berjangkapanjang.

Perbankan memiliki keterbatasan untuk mendanai proyek infrastruktur. Dari Grafik 2.4 terlihat bahwa salah satu sektor terkait infrastruktur —listrik, gas, air (LGA)— memperoleh kucuran dana perbankan yang paling minim, tidak seperti hanya sektor perindustrian atau perdagangan, perhotelan. Kontribusi kredit kepada sektor LGA terhadap total kredit tidak pernah mencapai 1 persen. Angka ini bahkan di bawah angka kucuran kredit kepada sektor jasa sosial.

**Grafik 2.4 Kredit Perbankan Berdasarkan Sektor Ekonomi (Rp Triliun)**

Namun menariknya, kalau kita lihat dari laju pertumbuhannya, pada tahun 2008 terjadi lonjakan yang luar biasa (Grafik 2.5), yakni sebesar 133 persen. Ini tentu disebabkan oleh meningkatnya kepercayaan dunia perbankan terhadap sektor tersebut. Pemicunya ialah adanya persepsi bahwa pemerintah memberikan komitmen kuat untuk memudahkan sektor swasta yang bergerak dalam bidang tersebut. Semaraknya pembangunan ketenagalistrikan akibat bisa jadi salah satu penyebab meroketnya pertumbuhan kredit.

**Grafik 2.5 Laju Kredit Perbankan Berdasarkan Sektor Ekonomi**

## Kinerja Pemerintah

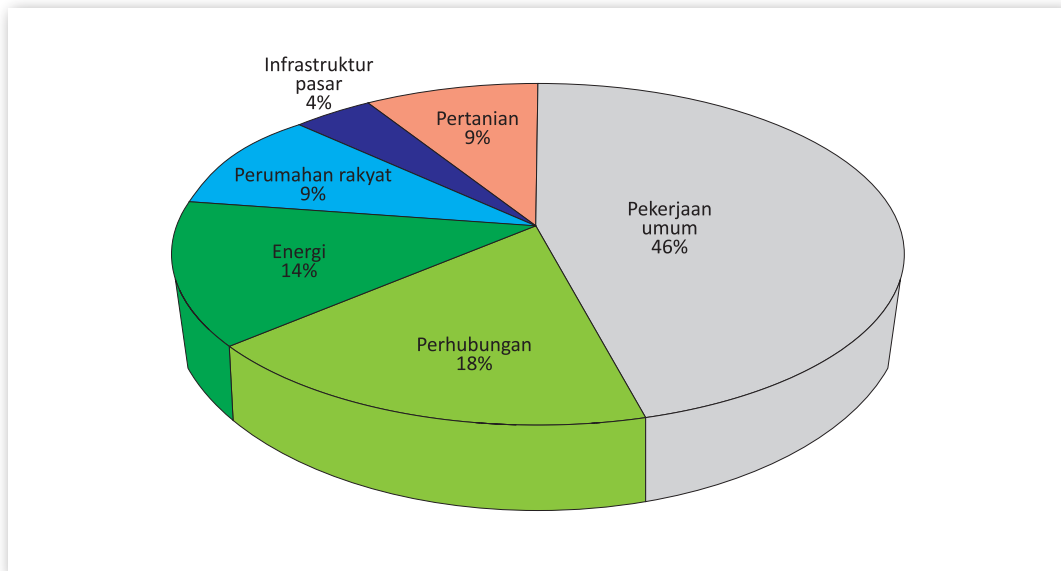
Komitmen pemerintah dalam membangun infrastruktur memang relatif lebih kuat dalam 2-3 tahun terakhir ini, meskipun secara nominal masih kurang memadai. Pemerintah memang berkewajiban memberi perhatian khusus bagi sektor ini jika ingin menjadikan Indonesia sebagai basis produksi dunia usaha.

Dalam Rancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (RAPBN) tahun 2008 lalu -yang diumumkan pada 15 Agustus 2007- Pemerintah meningkatkan anggaran Departemen (yang kini bernama Kementerian) Pekerjaan Umum sebesar 41,1 persen dan Departemen Perhubungan sebesar 64 persen. Pada tahun-tahun berikutnya, pembangunan infrastruktur juga tetap menjadi prioritas bagi pemerintah.

Maka tidak heran, perbankan mulai tertarik untuk mendanai sektor tersebut. Bahkan, lembaga-lembaga pendanaan asing pun menyatakan komitmennya untuk mengucurkan dana. Pada tahun 2007, perusahaan pembiayaan anak usaha Bank Dunia IFC (*International Finance Corporation*) berani mengucurkan dana sebesar 350 juta dolar AS. Pada tahun berikutnya, IFC menambah kucuran dananya. Bahkan, ketika itu Bank Pembangunan Islam atau IDB juga berniat mengucurkan dana 2 miliar dolar AS untuk diinvestasikan pada proyek infrastruktur di Indonesia.

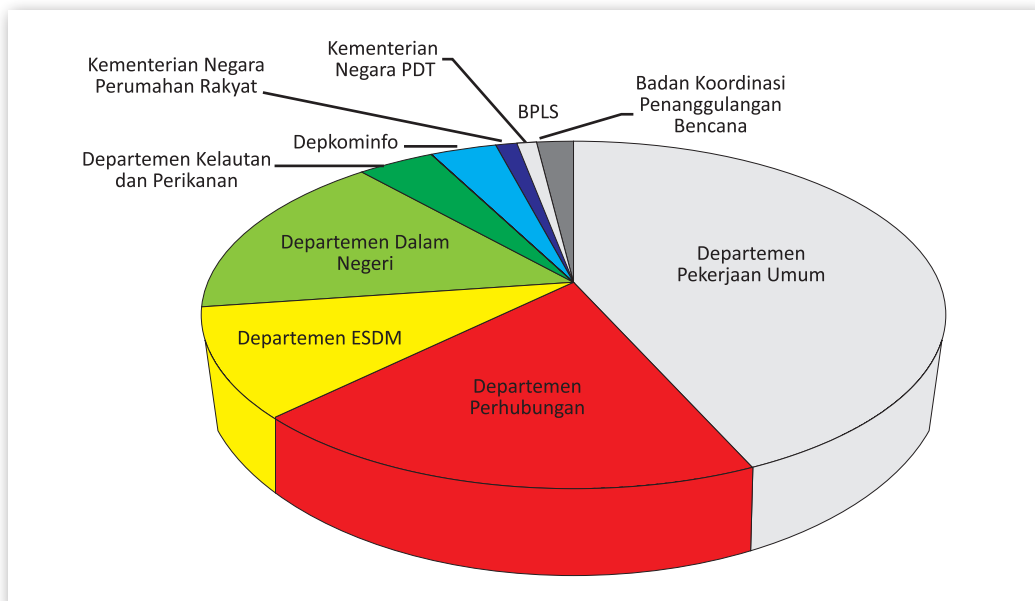
Ketika pada kuartal terakhir tahun 2008 dunia dilanda krisis keuangan, pemerintah meluncurkan program stimulus untuk meredam efek gejolak ekonomi global, termasuk untuk sektor infrastruktur. Lebih jauh, ternyata sektor Pekerjaan Umum dan Perhubungan kembali tampil sebagai penerima alokasi terbesar (Grafik 2.6).

Hal serupa terus berlanjut. Untuk anggaran infrastruktur tahun 2010, kedua instansi tersebut kembali mendapat porsi terbanyak sebagaimana terlihat pada Grafik 2.7.

**Grafik 2.6 Stimulus Infrastruktur 2009**

Sumber : Departemen Keuangan

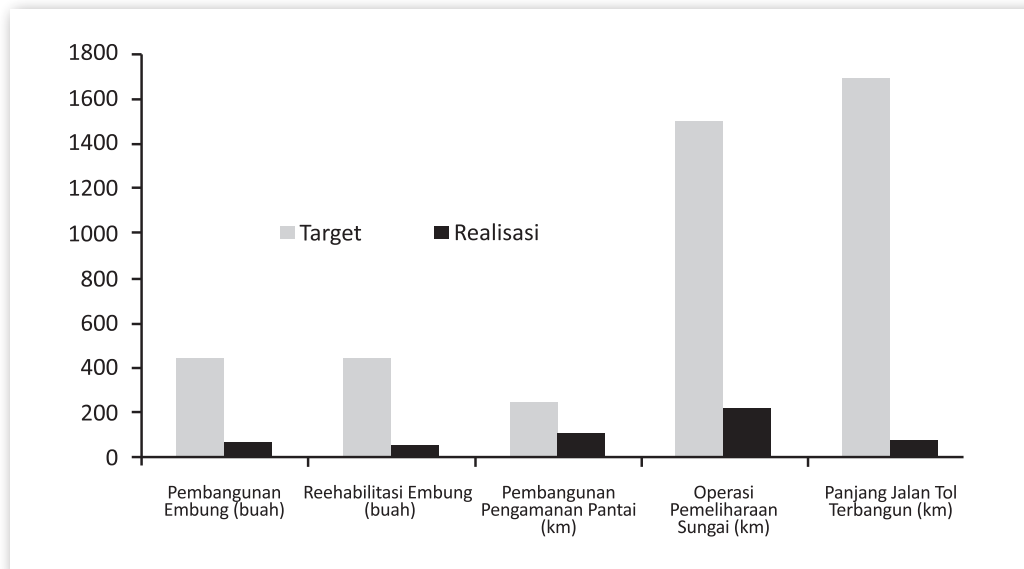
Dengan demikian, sudah sewajarnya publik menilai berbagai hasil yang telah dicapai oleh kedua lembaga tersebut. Untuk Departemen PU misalnya, secara umum, mampu mempersembahkan kinerja yang memuaskan. Dalam berbagai aktivitas, Departemen PU mampu melebihi target yang direncanakan, meskipun tidak sedikit pula yang berada di bawah target.

**Grafik 2.7 Anggaran Infrastruktur 2010**

Sumber : Departemen Keuangan

Grafik 2.8 memperlihatkan beberapa program yang hingga tahun 2008 pencapaiannya menyimpang jauh dari target rencana strategis 2005-2009.

**Grafik 2.8 Program Departemen PU**



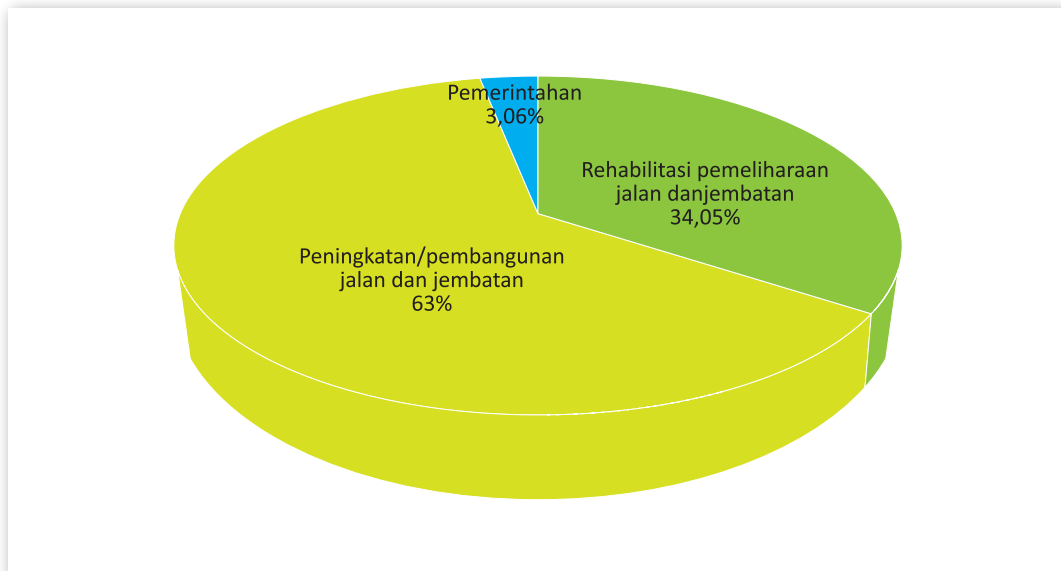
Sumber : Departemen PU, 2009

Selain itu, hal lain yang perlu dikemukakan ialah mengenai realisasi anggaran Badan Penelitian dan Pengembangan, dimana realisasi untuk tahun 2009 hanya mencapai 15 persen. Namun di sisi lain, badan tersebut ternyata mampu menampilkan kinerja pencapaian yang tinggi. Hal ini bisa jadi mengindikasikan anggaran yang terlalu tinggi.

### Jalan dan Jembatan

Departemen PU memiliki empat Direktorat Jenderal (Ditjen), yakni Cipta Karya, Sumber Daya Air, Bina Marga, serta Penataan Ruang. Dari keempat Ditjen tersebut, Bina Marga selalu memperoleh alokasi anggaran terbesar.

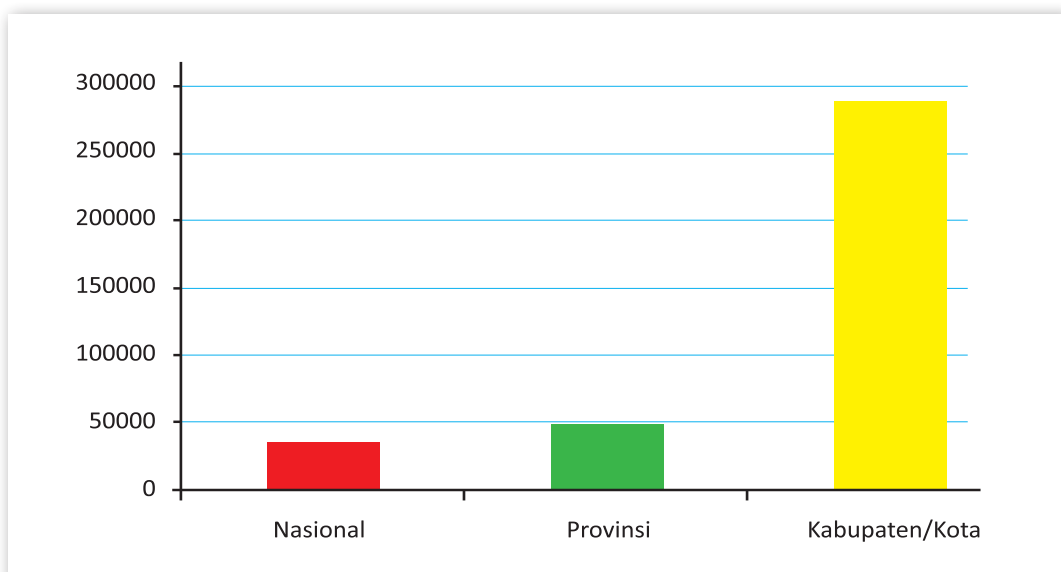
Grafik 2.9 memperlihatkan bahwa bagi Ditjen Bina Marga, peningkatan/pembangunan jalan dan jembatan merupakan program prioritas. Ini sangat dimengerti. Hasil suvei tahun 1996 menunjukkan bahwa moda jalan mendominasi seluruh perjalanan di Jawa dan Sumatera. Dengan demikian, bagi para petani yang tinggal di pelosok Jawa dan Sumatera, kehadiran jalan tentu sangat mempengaruhi produktivitasnya.

**Grafik 2.9 Alokasi Anggaran 2010 Ditjen Bina Marga**

Sumber : Ditjen Bina Marga

Kenyataannya, kondisi jalan masih belum menggembirakan. Lebar jalan yang ideal seharusnya 6,5 meter, namun dalam kenyataannya masih banyak jalan di daerah yang lebarnya tidak sampai 5,5 meter. Hanya saja kita dapat bergembira karena kondisi jalan mengalami perbaikan.

Grafik 2.10 memperlihatkan bahwa persentase jalan dalam keadaan baik bertambah, sedangkan dalam kondisi rusak berat berkurang.

**Grafik 2.10 Panjang Jalan Berdasarkan Status (Km)**



Perlu dicatat bahwa Departemen PU tidak bertanggung jawab terhadap semua jalan yang ada di seluruh Indonesia. Grafik 2.10 memperlihatkan panjang jalan berdasarkan statusnya.<sup>1</sup>

Pemilahan jalan berdasarkan status seperti ini penting terutama di era otonomi daerah. Harus ada penanggung jawab yang jelas atas jalan. Lagipula, dari sisi pengelolaan fiskal juga diketahui bahwa transfer dana dari Pemerintah Pusat kepada Pemerintah Daerah (Pemda) terus berlangsung. Hal ini secara implisit mengandung arti bahwa setiap Pemda harus bertanggung jawab terhadap utilitas publiknya sendiri.

Sayang, jika dilihat pada Dana Alokasi Umum (DAU), dana yang dialokasikan untuk pembangunan infrastruktur sangat kecil. Meskipun DAU yang disalurkan ke Pemda terus membesar, namun sebagian besarnya digunakan untuk membiayai belanja pegawai.

Padahal siapa pun penanggung jawabnya, para pengguna jalan tentu berharap agar panjang jalan dapat bertumbuh secara ideal, serta dalam kondisi baik. Sayangnya, mewujudkan hal tersebut bukan hal yang mudah. Direktorat Jenderal Bina Marga mengidentifikasi beberapa kendala yang kerap dihadapi dalam membangun jalan, yakni:

1. Bencana alam, yang berpotensi merusak infrastruktur. Ini terutama terjadi di Sumatera, Sulawesi, dan Papua.
2. Pengadaan tanah, yang kerap kali memakan waktu banyak.
3. Proses pelelangan dengan dana bantuan luar negeri. Proses kerap terjadi berkali-kali akibat persyaratan kualifikasi yang ditetapkan
4. Muatan berlebihan (*overloading*). Ini tidak hanya dilakukan oleh angkutan barang, tapi juga angkutan umum.

---

<sup>1</sup> Menurut Departemen PU (2009), jika dipilah berdasarkan penanggung jawabnya, maka status jalan terbagi atas:

1. Jalan nasional, yakni jalan arteri dan jalan kolektor dalam Sistem Jaringan Jalan Primer. Direktorat Jenderal Bina Marga merupakan penanggung jawab jalan ini.
2. Jalan Provinsi, yakni jalan kolektor dalam sistem jaringan primer. Tanggung jawab pembinaan berada di tangan Gubernur atau Pemerintah Provinsi.
3. Jalan Kabupaten, yakni merupakan jalan lokal dalam sistem jaringan jalan primer yang tidak termasuk dalam jalan nasional maupun jalan provinsi. Pembinaannya merupakan tanggung jawab Bupati atau Pemerintah Kabupaten.
4. Jalan Kota, yakni jalan umum dalam sistem jaringan jalan sekunder. Tanggung jawabnya berada di tangan Walikota atau Pemerintah Kotamadya.
5. Jalan Desa, merupakan jalan umum yang menghubungkan kawasan dan atau antar pemukiman di dalam desa. Pembinaannya berada di tangan Bupati atau Pemerintah Kabupaten.

Dari semua kendala tersebut, yang paling kerap mendapat sorotan adalah perkara pembebasan lahan. Ini memang bukan perkara mudah. Masalah pembebasan lahan berkonsekuensi pada ketidakpastian waktu dan biaya pengadaan tanah.

Pemerintah bahkan menyediakan dana talangan tanah. Namun, ini bukan berarti semua berjalan lancar. Proyek Banjir Kanal Timur (BKT) merupakan bukti nyata betapa sulitnya membebaskan lahan, padahal proyek tersebut ditujukan untuk penanggulangan bencana, bukan bersifat komersil.

Pemerintah memang telah mengeluarkan Peraturan Presiden (Perpres) Nomor 36 Tahun 2005 serta Perpres Nomor 65 Tahun 2006 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan untuk Kepentingan Umum. Namun, ternyata kedua perangkat hukum tersebut masih belum cukup. Untuk mengatasi masalah ini, muncul usul agar Presiden mengeluarkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang (Perppu) atas UU Nomor 20 Tahun 1961 tentang Pencabutan Hak atas Tanah dan Benda-benda yang Ada di atasnya.

Dengan demikian, kepemilikan hak tanah secara otomatis akan beralih setelah lahan ditetapkan untuk kepentingan infrastruktur publik. Namun, ini tidak lantas menghilangkan kompensasi bagi pemilik lahan.

Disamping masalah peralihan hak atas kepemilikan, terdapat pula beberapa masukan lain dalam merealisasikan pembebasan lahan, yakni:

1. Percepatan musyawarah dari 120 hari menjadi 60 hari.
2. Ganti rugi melalui pengadilan dapat dilakukan setelah 51 persen lahan bebas. Sebelumnya, 75 persen.
3. Proses konstruksi bisa dilakukan setelah ganti rugi.
4. Keanggotaan tim pembebasan lahan diisi oleh pejabat yang dapat bekerja penuh.
5. Insentif atau tambahan honor bagi camat dan lurah sebagai pejabat pembuat akta tanah.

Namun, skeptisme tetap ada. Ini terutama terjadi pada pembebasan lahan untuk proyek yang bersifat komersil seperti Jalan Tol. Laju pertumbuhan panjang jalan tol di tanah air sangat rendah.

Laporan Departemen PU memperlihatkan perkembangan yang memprihatinkan. Dalam rencana strategisnya untuk periode 2005-2009, Departemen PU menargetkan 1.697 km jalan tol, ternyata realisasinya hanya mencapai 80 km. Berdasarkan data dari instansi tersebut pula, kini masih terdapat 16 ruas jalan sepanjang 576 km yang masih dalam status pembebasan lahan.

Maka tidak heran, dibandingkan beberapa negara lain, pembangunan jalan tol di Indonesia sangat jauh tertinggal (Tabel 2.1), meskipun Indonesia lebih dulu memulai pembangunan jalan tol dibanding negara-negara lain, seperti Malaysia dan China.

**Tabel 2.1 Perbandingan Pembangunan Jalan Tol**

Negara	Tahun Memulai	Km/Tahun
Indonesia	1978	21,6
Malaysia	1980	2000
China	1990	3000

Sumber: PT Jasa Marga.

Selain isu pembebasan lahan, investor jalan tol juga kerap terdera masalah tarif. Kita semua tentu mengetahui bahwa ketika isu kenaikan tarif tol beredar di tengah masyarakat, maka berbagai aksi protes muncul, meskipun tidak sebesar penolakan terhadap kenaikan harga bahan bakar minyak.

Sulitnya menaikkan tarif tol tentu mempengaruhi potensi profitabilitas yang diperoleh investor. Jika laba yang diperoleh tidak bertumbuh, maka investasi jalan tol di Indonesia menjadi kurang menarik bagi para pemodal. Bagi investor yang sudah adapun, perawatan terhadap jalan tol menjadi kurang optimal.

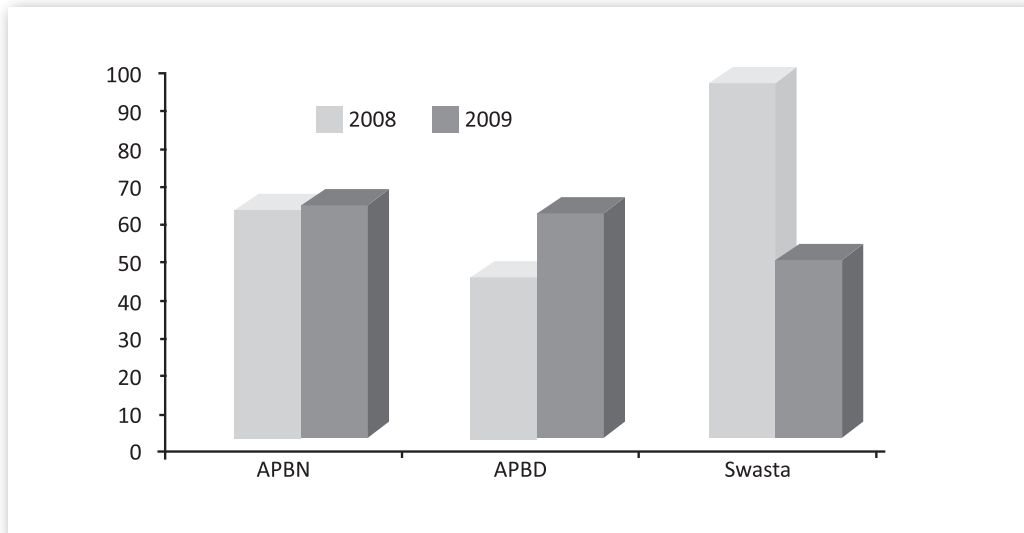
## Industri Konstruksi

Membicarakan infrastruktur tentu kita tidak boleh melupakan peran perusahaan konstruksi, meskipun tidak semua perusahaan konstruksi berperan dalam pengembangan infrastruktur, bahkan ekonomi nasional.

Grafik 2.11 memperlihatkan nilai proyek konstruksi nasional yang secara total pada tahun 2009 mengalami penurunan sebesar 14 persen dibanding tahun sebelumnya. Namun, pertumbuhan nilai

di Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) mengalami lonjakan sebesar 40 persen. Hal ini mengindikasikan tingginya penyaluran dana dari Pemerintah pusat ke daerah.

**Grafik 2.11 Nilai Proyek Konstruksi (Rp Triliun)**

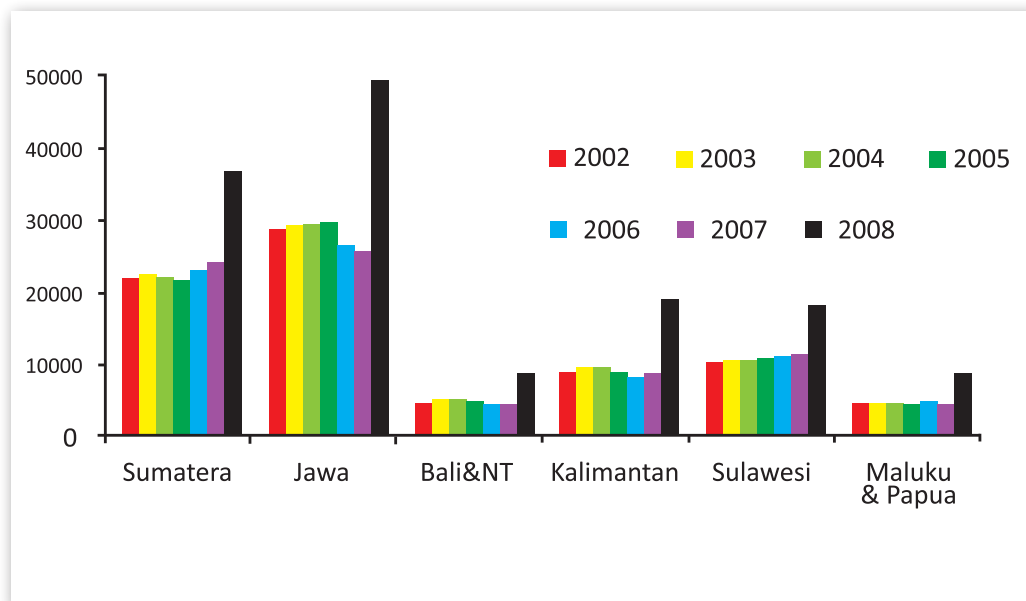


Sumber : Departemen PU, diolah.

Di sisi lain, nilai proyek swasta mengalami penurunan dibanding tahun sebelumnya. Tahun 2008 memang menjadi tahun paling menarik bagi industri konstruksi nasional. Seperti terlihat pada Grafik 2.12, jumlah perusahaan konstruksi melonjak pada tahun 2008 dibanding tahun-tahun sebelumnya yang bergerak naik-turun. Lonjakan ini terjadi di semua pulau di tanah air. Ini merupakan fenomena wajar, seiring dengan digalakkannya pembangunan infrastruktur oleh pemerintah.

Jika kita hendak melihat dari perspektif pemerataan pembangunan di Indonesia, ada baiknya kita melakukan pemillahan wilayah berdasarkan Indonesia bagian Barat —terdiri dari Jawa dan Sumatera— dan non-Barat —yang terdiri dari Bali dan Nusa Tenggara, Kalimantan, Sulawesi, serta Maluku dan Papua.

Dengan melakukan pemilahan tersebut, kita akan mendapati bahwa lonjakan jumlah perusahaan pada tahun 2008 di wilayah non-Barat ternyata lebih tinggi daripada di wilayah barat. Kesimpulan yang sama juga akan kita dapati apabila kita menghitung rata-ratanya pada periode 2002-2008. Diarahkannya pembangunan daerah tertinggal ke wilayah Timur Indonesia kemungkinan bisa menjadi penyebabnya.

**Grafik 2.12 Jumlah Perusahaan Konstruksi**

Sumber : BPS, diolah.

Demikian pula jika kita melihat nilai konstruksi yang diselesaikan selama periode yang sama. Pada Grafik 2.13 terlihat bahwa nilai di wilayah non-Barat bertumbuh lebih tinggi dari wilayah barat. Namun jika dihitung pertumbuhannya secara rata-rata, wilayah Barat masih memiliki nilai yang lebih tinggi.

Seiring dengan semakin menguatnya komitmen pemerintah dalam pembangunan infrastruktur, industri konstruksi secara teoritis akan bertumbuh, meskipun jumlah pemainnya sudah sangat banyak.

Namun, terdapat beberapa kendala yang menghambat industri konstruksi mencapai pertumbuhan potensialnya. Salah satunya ialah otonomi daerah yang belum diimbangi oleh upaya-upaya strategis dan taktis bagi peningkatan profesionalitas para pelaku jasa konstruksi di daerah (Departemen PU, 2009).

Di sisi lain, pasar mengalami ketidakseimbangan antara penawaran dan permintaan, sehingga bersifat oligoplistik. Selain itu, pertumbuhan tenaga kerjanya lebih rendah dari pertumbuhan sektor karena daya serap tenaga kerja yang rendah. Sumber daya manusia di sektor konstruksipun lemah dalam manajerial. Konsekuensi dari semua ini ialah kinerja industri jasa konstruksi masih jauh dari kondisi ideal. Hal ini tentu berpengaruh terhadap daya saing perusahaan-perusahaan domestik di era globalisasi sekarang ini.

## Kesimpulan dan Rekomendasi

Pembangunan dan perbaikan infrastruktur merupakan hal mutlak untuk meningkatkan daya saing nasional dan mempercepat pertumbuhan ekonomi. Di sisi lain, keterbatasan anggaran memaksa pemerintah untuk bekerjasama dengan pihak swasta-bahkan lembaga donor- untuk merealisasikan pembangunan di tanah air.

Di dalam negeri, sektor perbankan memiliki kapasitas yang terbatas dalam mendanai proyek-proyek infrastruktur. Oleh sebab itu, mobilisasi dana dari berbagai LKNB, seperti perusahaan asuransi -misalnya dari Jamsostek- dan dana pensiun –misalnya dari Taspen-menjadi penting. Partisipasi LKNB dalam pembangunan infrastruktur tidak harus dalam skema investasi langsung (*direct investment*), tapi bisa dalam bentuk pembelian surat-surat berharga, misalnya dengan menjual obligasi kepada LKNB tersebut. Dana yang dikumpulkan dapat digunakan untuk membangun infrastruktur.

Namun, untuk memperoleh peringkat obligasi yang baik, sejumlah kendala harus segera diatasi. Kendala utama yang selama ini membuat khawatir institusi keuangan dalam mendanai proyek infrastruktur ialah masalah pengadaan lahan. Pembebasan tanah memang harus menjadi kewajiban Pemerintah, baik Pusat ataupun Daerah. Setelah tanah bebas, swasta diharuskan mengganti biaya yang ditanggung pemerintah dalam tahap pembebasan. Jika hal tersebut terjadi, maka kami yakin, perbankan akan lebih berani dalam mengucurkan kredit kepada sektor infrastruktur. Tingginya angka komitmen kredit yang tidak direalisasi selama ini disebabkan oleh masih sulitnya masalah pembebasan lahan.

Sejumlah langkah konkrit harus segera dilakukan, tidak hanya cukup dengan rajin mengadakan *Infrastructure Summit*. Dalam pembebasan lahan, misalnya Pemerintah harus memberikan petunjuk pelaksanaan dan petunjuk teknis yang jelas tentang siapa penanggung jawab utama pembebasan lahan. Apakah Pemerintah Daerah? Atau Pemerintah Pusat? Selain itu, penilai independen harus dilibatkan sejak tender akan dilakukan.

Seringkali yang terjadi ialah proses tawar-menawar tanah dengan pemilik pada saat pembayaran akan dilakukan. Jelas ini akan memberatkan. Harga tanah tiba-tiba melonjak. Akibatnya, beban investasi yang harus ditanggung investor membengkak. Hal ini berpotensi membuat proyek menjadi tidak layak, sehingga

mengurungkan niat investor. Disinilah pentingnya keberadaan Perusahaan Penjamin Infrastruktur.

Pemberian insentif atau tambahan honor bagi camat dan lurah yang berhasil menyediakan tanah sekilas merupakan ide cemerlang. Namun, yang harus diperhatikan ialah bahwa para kepala daerah sekarang tidak hanya akan tergiur oleh honor yang disediakan. Di era dimana mereka dipilih secara langsung oleh rakyat, mereka memiliki jelas memiliki agenda politik. Kemungkinan besar mereka akan enggan mengambil alih lahan warga jika pemilihan kepala daerah (Pilkada) sudah di depan mata. Oleh sebab itu, pembebasan lahan juga harus memperhatikan agenda pesta politik di masing-masing daerah.

Selain itu, masalah fiskal. pemerintah harus mengatasi masalah rutin dihadapinya selama ini, yakni pencairan anggaran yang tidak disiplin, akibatnya relisasi anggaran cenderung dilakukan secara masif menjelang akhir tahun. Jika hal seperti ini terus terjadi, maka kontrol kualitas atas proyek yang dijalankan menjadi sulit. Selain itu, kemacetan lalu lintas juga akan semakin parah.

Idealnya, semua instansi dapat merelisasikan anggaran secara disiplin. Anggaran Pemerintah diperoleh dari pajak rakyat, yang seharusnya sesegera mungkin diinjeksikan kembali ke dalam sistim perekonomian dalam berbagai wujud, terutama sarana dan prasarana yang menunjang aktivitas ekonomi.

Jika dana tersebut tertahan di tangan pemerintah, sementara rakyat sudah terbeban pajak, maka -secara makro- yang terjadi adalah pemiskinan. Oleh sebab itu, pencairan anggran seharusnya memang tidak perlu dipaksakan. Tidak perlu *ngoyo*, karena jika dipaksakan, ongkos sosial-ekonominya akan lebih besar.

Selain pencairan anggaran, pengelolaan pinjaman luar negeri juga harus ditingkatkan. Berdasarkan hasil evaluasi dan monitoring pinjaman luar negeri tahun 2008, kedua Departemen –PU dan Perhubungan- merupakan instansi pemerintah dengan proyek pinjaman berkinerja buruk, dengan jumlah masing-masing sebanyak sembilan dan delapan proyek.<sup>2</sup> Kenyataan seperti ini jelas

---

2 Sumber-sumber pinjaman proyek-proyek tersebut terdiri dari: Bank Dunia (WB), Bank Pembangunan Asia (ADB), *Japan Bank for International Cooperation* (JBIC), *Islamic Development Bank* (IDB), serta Pemerintah Jerman.

kontradiktif dengan kenyataan bahwa Indonesia membutuhkan bantuan dari lembaga donor untuk mempercepat pembangunan infrastruktur di tanah air.

Setelah infrastruktur sudah terbangun, perawatan dan penggunaannya harus disiplin. Pemerintah sudah selayaknya menerapkan *zero-tolerance* terhadap muatan yang kelebihan beban (*overloading*). Hasil kajian Departemen PU menyimpulkan bahwa kelebihan beban sebanyak 2 kali memiliki tingkat merusak sebesar 16 kali.

Isu seputar pemerataan pembangunan juga harus tetap dipantau. Di wilayah yang tertinggal, koordinasi antara Departemen –misalnya antara PU dan Perhubungan- harus diperkuat. Direktorat Jenderal Bina Marga Departemen PU telah mulai mengusahakan untuk membuka akses darat yang terisolasi antar kabupaten di Papua Barat, seperti Manokwari-Sorong. Departemen Perhubungan harus dapat merespon upaya ini dengan menyediakan transportasi yang layak bagi warga, sehingga upaya yang sudah dilakukan tidak sia-sia.

Hal yang perlu dicamkan dalam pembangunan infrastruktur ialah bahwa partisipasi masyarakat sangat krusial. Masyarakat bukanlah obyek pembangunan, tapi merupakan subyek. Dengan demikian, Badan Penelitian dan Pengembangan PU harus menghasilkan kajian-kajian yang dapat diterapkan bagi masyarakat. Perlu ada insentif bagi para inovator yang *down to earth*. Prasarana yang dibangun harus bisa diciptakan dengan bahan lokal, peralatan sederhana dan berguna.

Dari semuanya itu, yang paling penting dalam pembangunan infrastruktur ialah adanya keseimbangan antara aspek ekonomi, sosial dan lingkungan setempat.





# *Bagian Tiga*

## **CICAK VS BUAYA: PERSETERUAN TIGA INSTANSI PENEGAK HUKUM**

— Benni Inayatullah —

Kasus penahanan Bibit S. Rianto dan Chandra M. Hamzah (Bibit-Chandra), pimpinan KPK oleh Kepolisian Republik Indonesia (Polri) menjadi kasus hukum paling hangat di penghujung tahun 2009. Kasus ini tidak hanya menjadi perseteruan dari tiga instansi penegak hukum, yakni Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK), Kepolisian Republik Indonesia (Polri), dan Kejaksaan Agung (Kejagung), namun juga merambah ke ranah politik, sehingga penyelesaian kasus ini lebih dipengaruhi oleh tekanan politik daripada proses hukum di pengadilan.

### **Akar Konflik**

Perseteruan KPK dengan Polri ini bermula dari tiga kasus pidana besar yang ditangani oleh KPK dan Polri serta Kejaksaan yang saling berkaitan satu sama lain. Kasus *pertama* adalah dugaan kasus korupsi pengadaan alat sistem komunikasi radio terpadu (SKRT), yang melibatkan Yusuf Erwin Faisal Ketua Komisi IV (Kehutanan) dan anggota Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), serta Direktur PT. Masaro Anggoro Widjojo. KPK pada 30 Januari 2008 mulai melakukan penyidikan dan pencekalan terhadap sejumlah pejabat PT Masaro Radiokom, seperti Anggoro Widjojo (Direktur Utama), Anggono Widjojo (Presiden Komisaris), David Angkowijaya (Direktur Keuangan), dan Putronevo A. Prayugo (Direktur utama),

terkait dugaan korupsi dalam proyek Pelabuhan Tanjung Api-api, Musi Banyuasin, Sumatera Selatan dan adanya aliran dana dari Anggoro Widjojo kepada Yusuf Erwin Faishal.<sup>1</sup>

Pada 24 Juni 2009, Anggoro ditetapkan sebagai tersangka pengadaan SKRT dengan melakukan penyuapan kepada Yusuf senilai 60 ribu dolar Singapura dan Rp 75 juta untuk mendapatkan proyek SKRT tahun 2006-2007 di Dephut senilai Rp 180 miliar. Sebelumnya, pada 16 Juli 2008, Yusuf Faisal sudah ditahan dengan latar belakang kasus tersebut.

Kasus *kedua* adalah, penahanan Antasari Azhar (Ketua KPK saat itu) terkait tuduhan pembunuhan Nasrudin. Sedangkan kasus *ketiga* adalah kasus perampokan Bank Century oleh pemiliknya sendiri, yang berujung pada pemberian dana talangan (*bail-out*) sebesar Rp 6,7 triliun oleh pemerintah.

Keterkaitan antara kasus PT. Masaro dengan kasus Antasari muncul ketika Antasari membuat testimoni tentang penerimaan uang sebanyak Rp 5,1 miliar oleh sejumlah Pimpinan KPK terkait kasus PT. Masaro. Testimoni Antasari yang beredar di media massa pada 4 Agustus 2009 ini dilengkapi dengan rekaman pembicaraannya dengan Anggodo di Singapura, yang menyebutkan keterlibatan Pimpinan KPK. Kaitan kasus ketiga adalah penyidikan kasus Century yang dilakukan KPK, antara lain dengan melakukan penyadapan terhadap Susno Duadji (Komisaris Jenderal Polisi, Kabareskrim Mabes Polri), yang berujung pada konflik antara Susno (Polri) dengan KPK.

## Cicak vs Buaya

Personifikasi ini menjadi populer bermula dari penyelidikan KPK terhadap kasus Century. Dalam penyelidikan itu, KPK melakukan penyadapan terhadap petinggi Polri Susno Duadji, yang diduga menerima suap dalam kasus Century. Perkembangan penyidikan bahkan sudah dalam tahap akan melakukan penyergapan terhadap Susno yang dicurigai sedang menerima suap. Namun, penyergapan itu urung dilakukan lantaran suap batal dilakukan. Rencana KPK ini, meskipun batal dilakukan menjadi awal konflik antara KPK dan Polri.

<sup>1</sup> [http://id.wikipedia.org/wiki/Konfrontasi\\_Cicak\\_dan\\_Buaya#cite\\_note-Gigi\\_KPK\\_Tinggal\\_Dua-50](http://id.wikipedia.org/wiki/Konfrontasi_Cicak_dan_Buaya#cite_note-Gigi_KPK_Tinggal_Dua-50)

Dugaan keterlibatan Susno Duadji dalam perkara suap kasus Century bermula dari kecurigaan KPK yang muncul karena Susno menerbitkan dua buah surat yang bertujuan agar Bank Century mencairkan dana nasabah atas nama Budi Sampoerna. **Pertama**, surat nomor R/217/IV/2009/Bareskrim yang ditujukan untuk Direksi Bank Century yang menjelaskan bahwa soal dana milik Budi Sampoerna, pemilik PT Lancar Sampoerna Bestari tak ada masalah atau tak ada unsur kriminalnya. Kemudian, surat **kedua**, Susno Duadji, mengirim kembali surat untuk Direksi Bank Century, yang menjelaskan jumlah uang milik Budi Sampoerna pemilik PT Lancar Sampoerna Bestari adalah berjumlah 18.000.000 dalam dolar.<sup>2</sup>

Pada 29 Mei 2009, Susno Duadji memfasilitasi pertemuan antara pimpinan Bank Century karena setelah terdapat dua surat dari kepolisian dana tersebut tetap tidak dicairkan oleh Bank Century. Dalam pertemuan tersebut disepakati bahwa Bank Century akan mencairkan dana Budi Sampoerna senilai 58.000.000 dalam bentuk dolar AS dari total 2.000.000.000.000 dalam bentuk rupiah. Dari sinilah kemudian muncul tuduhan bahwa Susno Duadji mendapat bayaran Rp 10.000.000.000, serta versi lain yang menyebutkan angka 10 persen dari nilai US\$ 18.000.000.<sup>3</sup>

Dalam rangka kelanjutan penyelidikan inilah KPK melakukan penyadapan terhadap telepon seluler Susno yang kemudian oleh Susno, KPK secara terbuka dituduh melakukan penyadapan, dengan mengatakan bahwa ada lembaga yang telah secara sewenang-wenang menyadap telepon selulernya. Wakil Ketua KPK Bibit Samad Riyanto dalam jumpa pers di KPK, mengatakan bahwa sistem penyadapan yang KPK lakukan adalah *lawful interception* (hanya menyadap pihak yang terindikasi korupsi).

Ketegangan antara Susno dan KPK ini kemudian berlanjut pada wawancara Susno dengan majalah *Tempo* tercetak pada edisi 20/XXXVIII 06 Juli 2009 dengan melontarkan pernyataan “*cicak kok mau melawan buaya...*”, sebagai personifikasi KPK sebagai cicak sementara Kepolisian sebagai buaya. Dari sini, personifikasi Cicak dan Buaya menyebar ke masyarakat dan konflik antar institusi penegak hukum ini terus berlanjut dan semakin rumit. Antara lain dengan adanya upaya kriminalisasi KPK yang berawal dengan penangkapan Bibit dan Chandra sebagai Pimpinan KPK dengan tuduhan yang sumir dan lemah.

2 <http://www.jpnn.com/index.php?mib=berita.detail&id=55186>.

3 <http://www.tempointeraktif.com/hg/hukum/2009/11/14/brk,20091114-208353,id.html>.

## Testimoni Antasari

Terkait dengan penyelidikan Polisi terhadap kasus PT Masaro yang melibatkan Anggodo, muncul sebuah testimoni Antasari Azhar tentang penyuapan KPK dalam kasus ini. Testimoni Antasari ini sangat mengagetkan publik, bahkan sejumlah elemen masyarakat pendukung penegakan supremasi hukum menyatakan testimoni ini adalah upaya pengkerdilan KPK melalui rekayasa yang dilakukan Susno sebagai perwira tinggi Polri (Lihat testimoni Antasari Azhar).<sup>4</sup>

### Testimoni Antasari Azhar

*“Perkembangan penyidikan terhadap kasus yang menjadikan saya sebagai tersangka, Pasal 340 yo Pasal 55 ayat (1) ke-1, dalam proses tanya jawab terkait perkara yang ditangani KPK, terdapat 1 (satu) perkara yang perlu saya jelaskan sebagai berikut:*

*Proses penggeledahan kasus Tanjung Api-Api terhadap tersangka Yusuf Emir Faisal tim dik (penyidik-red) memperoleh dokumen (blanko kosong kop Dephut dengan stempel ring kehutanan se-Indonesia), - menurut hasil gelar perkara.- Disepakati karena dokumen tersebut digeledah di PT MASARO dan belum terlihat kaitannya dengan kasus Yusuf Emir Faisal maka akan dilampirkan saja di BAP Yusuf Emir Faisal, karena masalah tersebut akan dilakukan lid (penyelidikan, red) tersendiri.*

*Dalam perkembangan sebagai Ketua KPK saya minta laporan kemajuan lid tidak mendapatkan jawaban pasti, karena sedang meneliti SKRT se-Indonesia. Suatu ketika saya mendapat informasi dari seseorang, bahwa demi menjaga nama baik saya, dia ingin menyampaikan info bahwa kasus MASARO telah “diselesaikan” oleh oknum KPK dengan PT MASARO. Mendengar ini saya terkejut dan tidak percaya, selanjutnya pemberi info sanggup memberi kesempatan jika saya ingin mendengar testimoni dari MASARO.*

*Karena pemilik PT MASARO, Sdr Anggoro berada di Singapura maka saya yang mendatangi untuk mendapat kepastian dengan dibekali alat perekam (tape recorder). Sungguh terkejut, setelah mendengar uraian Sdr Anggoro tersebut.*

*Karena rincian penyerahan dana ke oknum KPK, Sdr Anggoro tidak dapat menjelaskan (yang bersangkutan menyuruh sdr Toni & Ari), ketika berada di Malang, saya bertemu langsung dengan sdr Ari di Hotel Tugu dengan yang bersangkutan merinci penyerahan dana (tidak terekam) Sdr Ari menjelaskan bahwa penyerahan dilakukan di Jakarta beberapa kali dengan berbeda tempat kepada Pimpinan KPK (2 orang) dan staf sesuai dengan keterangan Anggoro Belakangan pemberi info menyampaikan bahwa ada penyerahan tahap-2 kepada salah satu pimpinan. Demikian testimoni saya dan saya siap bersaksi seperti apa yang tulis di dalam testimoni ini.*

**Jakarta, 16 Mei 2009**  
**Antasari Azhar**

4 <http://www.roabaca.com/serba-serbi/ini-dia-isi-lengkap-testimoni-antasari-ashar.html>.

Pada 6 Juli 2009, Antasari menindaklanjuti testimoninya tersebut dengan melaporkan dugaan suap terhadap Pimpinan KPK terkait kasus yang melibatkan PT Masaro ke Polda Metro Jaya. Susno Duadji sebagai Kabareskrim Polri menindaklanjuti laporan tersebut dengan menemui Anggoro di Singapura untuk mengklarifikasi kebenaran laporan mantan Ketua KPK Antasari Azhar terkait dugaan pemerasan/penyuapan yang dilakukan Bibit dan Chandra.

Pengakuan Antasari itu juga didukung oleh keterangan Ary Muladi yang membuat pengakuan dirinya menyerahkan uang suap sebesar Rp 5,1 miliar ke Pimpinan KPK, Bibit dan Chandra. Berdasarkan Testimoni Antasari dan pengakuan Ary Muladi, Polisi langsung menindaklanjuti kasus ini dengan melakukan pemanggilan terhadap pimpinan KPK (Chandra M Hamzah, Bibit Samad Rianto, M Jasin, dan Haryono Umar) dan empat pejabat lainnya sebagai saksi terkait testimoni Antasari. KPK tidak memenuhi panggilan Polri tersebut karena menganggap tuduhan itu mengada-ada.

Pengakuan Ary Muladi mengenai suap yang dilakukannya ke KPK kemudian dicabutnya kembali dengan menyatakan bahwa ia tidak pernah menyerahkan uang tersebut ke Bibit dan Chandra, melainkan kepada seseorang yang bernama Yulianto yang mengaku kenal dengan orang KPK. Ary Muladi menyatakan bahwa pengakuan sebelumnya dibuat, karena adanya pesanan dengan jaminan dirinya tidak akan ditahan.

Adanya testimoni Antasari serta pengakuan Ari Muladi bahwa adanya pesanan dari pihak tertentu membuat masyarakat umum dan pengamat hukum semakin yakin bahwa ada usaha untuk melakukan kriminalisasi terhadap KPK.

### **Tuduhan Berganti-ganti**

Alasan polisi dan menetapkan Bibit dan Chandra sebagai tersangka terus berganti-ganti. Mulanya pada 7 Agustus 2009, polisi memperoleh fakta bahwa adanya tindak penyalahgunaan wewenang oleh Bibit dan Chandra terkait pencekalan dan pencabutan cekal yang tidak dilakukan kolektif. Dalam hal ini, yang dimaksud adalah pencekalan Anggoro Direktur PT Masaro Radikom oleh Chandra, kemudian pencekalan Djoko Chandra Direktur PT Era Giat Prima oleh Bibit, dan kemudian pencabutan cekal Djoko Chandra oleh Chandra.

Menurut polisi, keputusan seharusnya diambil oleh semua pemimpin KPK. Namun hal ini disanggah oleh Bibit dan Chandra, karena pencekalan atau pencabutan pencekalan tidak membutuhkan keputusan seluruh Pimpinan KPK. Prosedur pengambilan keputusan seperti ini sudah dilakukan pimpinan KPK terdahulu.

Pada 20 September 2009, Mahkamah Konstitusi mendorong Presiden untuk menerbitkan Perppu penggantian tiga Pimpinan KPK. Hal ini kemudian ditindak lanjuti Presiden dengan mengeluarkan Keppres pemberhentian sementara Bibit dan Chandra. Selain itu, Presiden juga menekan Perppu yang memungkinkan penunjukan langsung Pelaksana tugas (Plt) Pimpinan KPK.

Untuk mengisi kekosongan pimpinan KPK, Presiden SBY kemudian membentuk Tim Lima untuk melakukan seleksi dan merekomendasikan tiga nama untuk mengisi posisi Plt Pimpinan KPK menggantikan Antasari, Bibit, dan Chandra. Tim Lima tersebut beranggotakan Menko Polhukam Widodo AS, Menkum HAM Andi Mattalatta, anggota Dewan Penasihat Presiden Adnan Buyung Nasution, praktisi hukum Todung Mulya Lubis, dan mantan ketua KPK Taufiequrachman Ruki.

Pada 6 Oktober 2009, Presiden SBY melantik tiga orang Plt Pimpinan KPK yang bertugas selama enam bulan. Mereka adalah mantan Wakil Ketua KPK Tumpak Hatorangan Panggabean, Penasihat Senior UNDP Mas Achmad Santosa, dan mantan Deputi Pencegahan KPK Waluyo.

Pada 29 Oktober 2009, Mabes Polri lantas menahan Bibit-Chandra dengan tuduhan penyalahgunaan wewenang dan pemerasan. Tuduhan ini didasarkan atas pengakuan Ary Muladi, pengusaha yang diminta Anggodo Widjojo, adik Anggoro, membereskan PT. Masaro yang sedang disidik KPK. Kepada polisi, Ary Muladi mengaku menyerahkan uang dari Anggoro sebesar Rp 5,1 miliar kepada Bibit dan Chandra (kemudian keterangan itu dicabutnya kembali).

Wakil kepala Badan Reserse dan Kriminal Irjen Didik Maulana menjelaskan penahanan atas keduanya memiliki alasan objektif dan subjektif. Alasan objektif sesuai Pasal 21 ayat 1-4 KUHP telah terpenuhi, yaitu adanya tindak pidana yang diancam dengan hukuman di atas 5 tahun.

Sedangkan alasan subjektif adalah untuk mengantisipasi kemungkinan tersangka melarikan diri, merusak barang bukti, menghilangkan barang bukti, dan melakukan tindak pidana yang sama. Alasan subjektif yang melandasi Polri menahan kedua tersangka terkesan mengada-ada. Adalah tidak mungkin Bibit dan Chandra melakukan perbuatan yang sama, sedangkan status mereka saat itu adalah non aktif dari pimpinan KPK.

### **Transkrip Rekaman**

Lemahnya bukti yang dimiliki Polri dan Kejaksaan dalam menahan Bibit Chandra membuat masyarakat menilai telah terjadi kriminalisasi KPK. Berbagai elemen masyarakat terus melakukan berbagai demonstrasi menuntut Bibit-Chandra dibebaskan. Media massa juga secara terus-menerus memberitakan perkembangan kasus ini, sehingga terbentuk opini publik bahwa ada rekayasa pihak tertentu melalui Polri untuk menggemboskan KPK.

Beredarnya transkrip rekaman yang memuat konspirasi tingkat tinggi untuk menjebloskan Bibit dan Chandra ke dalam tahanan juga semakin memperkuat sinyal elemen bahwa upaya kriminalisasi KPK sedang berjalan. Transkrip rekaman rekayasa kriminalisasi KPK beredar di media massa itu berisi percakapan antara Anggodo (adik Anggoro) dengan mantan Jamintel Wisnu Subroto dan Wakil Jaksa Agung Abdul Hakim Ritonga yang menyebut-nyebut kriminalisasi KPK.

Meskipun transkrip tersebut telah beredar, Mantan Jaksa Agung Muda Bidang Intelijen Wisnu Subroto membantah adanya rekaman pembicaraan antara dirinya dan Anggodo Widjojo. Jaksa Agung Hendarman juga meminta keberadaan rekaman itu dibuktikan. Sementara, Ketua KPK Tumpak Hatorangan Panggabean mengakui rekaman itu benar-benar ada.

Pada 29 Oktober 2009, Dalam putusan selanya, MK menunda pemberhentian pimpinan KPK yang menjadi terdakwa sampai ada putusan akhir. Selain itu, MK juga meminta KPK menyerahkan semua dokumen berupa transkrip dan rekaman. Pada 3 November 2009, Mahkamah Konstitusi memperdengarkan rekaman sepanjang 4,5 jam dalam persidangan uji yang berisi percakapan antara Anggodo dengan sejumlah petinggi di Kejaksaan Agung dan Mabes Polri. Usai gelar rekaman, berbagai elemen masyarakat meminta Kapolri dan Jaksa Agung mengundurkan diri, dan menuntut Kapolri agar Susno segera dicopot dari jabatannya.



### Tim Pencari Fakta (Tim 8)

Kuatnya desakan masyarakat pada Presiden untuk bersikap tegas dalam menangani perseteruan KPK-Polri dan Jagung ini membuat Presiden akhirnya membentuk Tim 8 sebagai Tim Pencari Fakta yang menyelidiki kebenaran kasus ini. Tim 8 terdiri dari Adnan Buyung Nasution sebagai Ketua, Wakil Ketua Koesparmono Irsan, Sekretaris Denny Indrayana, dengan anggota Anies Baswedan, Todung Mulya Lubis, Amir Syamsuddin, Hikmahanto Juwana, dan Komaruddin Hidayat. Tim ini bertugas menyelidiki kasus ini dan selanjutnya memberikan rekomendasi kepada presiden.

Pada 17 November 2009, Tim 8 menyelesaikan tugasnya dan sampai kepada kesimpulan bahwa berdasarkan fakta-fakta didapati lemahnya bukti-bukti materiil maupun formil dari penyelidik. Oleh karena itu, demi memenuhi rasa keadilan maka proses hukum terhadap Chandra M. Hamzah dan Bibit S. Rianto sebaiknya dihentikan. Berikut ini adalah rekomendasi lengkap Tim 8 yang diserahkan kepada Presiden Susilo Bambang Yudhoyono (SBY).

### Executive Summary<sup>5</sup>

Proses hukum terhadap Chandra M Hamzah (selanjutnya disebut “Chandra”) dan Bibit Samad Rianto (selanjutnya disebut “Bibit”) menjadi isu strategis di masyarakat karena menimbulkan kecurigaan adanya rekayasa terhadap proses hukum tersebut. Untuk menjawab kecurigaan tersebut, Presiden Susilo Bambang Yudhoyono, pada 2 November 2009, menerbitkan Keputusan Presiden No. 31 Tahun 2009 tentang Pembentukan Tim Independen Verifikasi Fakta dan Proses Hukum atas Kasus Sdr. Chandra M. Hamzah dan Sdr. Bibit Samad Rianto (selanjutnya disebut “Tim 8”).

Tim 8 bertugas untuk melakukan verifikasi fakta dan proses hukum atas Kasus Chandra M. Hamzah dan Bibit Samad Rianto. Jangka waktu yang diberikan untuk mengumpulkan fakta dan melakukan verifikasi adalah 14 hari kerja, dan dapat diperpanjang jika diperlukan.

Tim 8 juga berwenang untuk berkoordinasi dengan berbagai instansi pemerintah dan memanggil pihak-pihak yang dianggap terkait dengan penanganan kasus ini. Dalam melaksanakan tugasnya,

<sup>5</sup> [http://www.detiknews.com/read/2009/11/17/170007/1243528/10/kesimpulan-dan-rekomendasi-Rekomendasi-Final-Tim-8-\(Hal-2-4\).](http://www.detiknews.com/read/2009/11/17/170007/1243528/10/kesimpulan-dan-rekomendasi-Rekomendasi-Final-Tim-8-(Hal-2-4).)



Tim 8 memverifikasi pihak-pihak yang terkait kasus Chandra dan Bibit, serta melakukan gelar perkara atas kasus tersebut. Terdapat beberapa temuan yang pada intinya menyangkut:

Dugaan adanya praktik mafia hukum, sebagaimana terindikasi dalam rekaman penyadapan pembicaraan Anggodo Widjojo dengan pihak-pihak tertentu yang diputar dalam sidang di Mahkamah Konstitusi pada 3 November 2009;

Antasari Azhar berinisiatif untuk membuka dugaan suap terhadap Pimpinan KPK, melalui testimoni yang dibuatnya dan membuat Laporan Pengaduan kepada polisi;

Adanya potensi benturan kepentingan pada tahap penyidikan perkara Chandra dan Bibit, antara Susno Duadji sebagai pribadi yang tersadap KPK, dengan jabatannya selaku Kabareskrim. Hasil sadapan telepon tersebut antara lain pembicaraan Susno Duadji dengan Lucas, terkait upaya pencairan dana milik Budi Sampoerna di Bank Century.

Berdasarkan verifikasi tersebut, Tim 8 menyimpulkan dan merekomendasikan hal-hal sebagai berikut:

## A. KESIMPULAN

### 1. Proses Hukum Chandra dan Bibit

- a. Pada awalnya, proses pemeriksaan terhadap dugaan adanya penyuapan dan/atau pemerasan dalam kasus Chandra dan Bibit adalah wajar (tidak ada rekayasa) berdasarkan alasan-alasan:
  1. Testimoni Antasari Azhar
  2. Laporan Polisi oleh Antasari Azhar
  3. Rekaman pembicaraan Antasari Azhar dengan Anggoro di Singapura di laptop Antasari Azhar di KPK
  4. Keterangan Anggodo tanggal 7 Juli 2009
  5. Keterangan Anggoro tanggal 10 Juli 2009 di Singapura
  6. Keterangan Ari Muladi.
- b. Dalam perkembangannya Polisi tidak menemukan adanya bukti penyuapan dan/atau pemerasan, namun demikian Polisi terlihat memaksakan dugaan penyalahgunaan wewenang oleh Chandra dan Bibit dengan menggunakan:
  1. Surat pencegahan ke luar negeri terhadap Anggoro
  2. Surat pencegahan dan pencabutan cegah keluar negeri terhadap Djoko Tjandra.

- c. Polri tidak memiliki bukti yang cukup untuk mendakwa Chandra dan Bibit atas dasar penyalahgunaan wewenang berdasarkan Pasal 23 UU Tindak Pidana Korupsi jo Pasal 421 KUHP dan pemerasan berdasarkan Pasal 12 (e) Undang-undang Tindak Pidana Korupsi serta percobaannya berdasarkan Pasal 15 UU Tindak Pidana Korupsi.
- d. Dalam gelar perkara tanggal 7 Nopember 2009, Jaksa Peneliti Kasus Chandra dan Bibit juga menilai bahwa bukti-bukti yang diajukan oleh penyidik masih lemah.
- e. Aliran dana dari Anggodo Widjojo ke Ari Muladi terputus dan tidak ada bukti yang menyatakan uang tersebut sampai ke tangan Pimpinan KPK.

## **2. Profesionalisme Penyidik dan Penuntut**

Tim 8 berkesimpulan profesionalisme penyidik dari Kepolisian dan penuntut dari Kejaksaan sangat lemah mengingat sangkaan dan dakwaan tidak didukung oleh fakta dan bukti yang kuat. Fenomena mengikuti 'apa yang diinginkan oleh atasan' di kalangan penyidik dan penuntut umum masih kuat, sehingga penyidik dan penuntut umum tidak bebas mengembangkan temuannya secara obyektif dan adil. Sehingga terkesan adanya rekayasa. Munculnya intruksi dari atasan tersebut, tidak terlepas dari adanya benturan kepentingan pada atasan yang bersangkutan.

## **3. Makelar Kasus**

Dalam proses verifikasi yang dilakukan oleh Tim 8, ditemukan dugaan kuat atas terjadinya fenomena Makelar Kasus (Markus). Fenomena ini tidak hanya ada di Kepolisian, Kejaksaan, ataupun Advokat, tetapi juga di KPK dan Lembaga Perlindungan Saksi dan Korban (LPSK). Bahkan pada kasus lainnya, mafia hukum juga menjangkiti profesi notaris dan Pengadilan.

## **4. Institutional Reform**

Tim 8 juga menemukan adanya permasalahan institusional dan personal di dalam tubuh Kepolisian, Kejaksaan, KPK, termasuk LPSK, sehingga menimbulkan disharmoni dan tidak efektifnya institusi-institusi tersebut dalam menjalankan tugas dan wewenangnya.

## B. REKOMENDASI

Berdasarkan kesimpulan yang diperoleh, Tim 8 merekomendasikan kepada Presiden untuk:

1. Setelah mempelajari fakta-fakta, lemahnya bukti-bukti materil maupun formil dari penyidik, dan demi kredibilitas sistem hukum, dan tegaknya penegakan hukum yang jujur dan obyektif, serta memenuhi rasa keadilan yang berkembang di masyarakat, maka proses hukum terhadap Chandra M. Hamzah dan Bibit S. Rianto sebaiknya dihentikan. Dalam hal ini Tim 8 merekomendasikan agar:
  - a. Kepolisian menerbitkan Surat Perintah Penghentian Penyidikan (SP3) dalam hal perkara ini masih di tangan kepolisian;
  - b. Kejaksaan menerbitkan Surat Keputusan Penghentian Penuntutan (SKPP) dalam hal perkara ini sudah dilimpahkan ke kejaksaan; atau
  - c. Jika Kejaksaan berpendapat bahwa demi kepentingan umum, perkara perlu dihentikan, maka berdasarkan asas oportunitas, Jaksa Agung dapat mendeponir perkara ini.
2. Setelah menelaah problematika institusional dan personel lembaga-lembaga penegak hukum dimana ditemukan berbagai kelemahan mendasar, maka Tim 8 merekomendasikan agar Presiden melakukan:
  - a. Untuk memenuhi rasa keadilan, menjatuhkan sanksi kepada pejabat-pejabat yang bertanggung jawab dalam proses hukum yang dipaksakan dan sekaligus melakukan reformasi institusional pada tubuh lembaga kepolisian dan kejaksaan;
  - b. Melanjutkan reformasi institusional dan reposisi personel pada tubuh Kepolisian, Kejaksaan, Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) dan Lembaga Perlindungan saksi dan Korban (LPSK) – tentu dengan tetap menghormati independensi lembaga-lembaga tersebut, utamanya KPK.

Untuk mereformasi lembaga-lembaga penegak hukum tersebut di atas, maka Presiden dapat menginstruksikan dilakukannya ‘*governance audit*’ oleh suatu lembaga independen, yang bersifat diagnostik untuk mengidentifikasi persoalan dan kelemahan mendasar di tubuh lembaga-lembaga penegak hukum tersebut.

3. Setelah mendalami betapa penegakan hukum telah dirusak oleh merajalelanya makelar kasus (markus) yang beroperasi di semua lembaga penegak hukum, maka sebagai '*shock therapy*', Presiden perlu memprioritaskan operasi pemberantasan makelar kasus (markus) di dalam semua lembaga penegak hukum termasuk di lembaga peradilan dan profesi advokat; dimulai dengan pemeriksaan secara tuntas dugaan praktek mafia hukum yang melibatkan Anggodo Widjojo dan Ari Muladi oleh aparat terkait.
4. Kasus-kasus lainnya yang terkait, seperti kasus korupsi Masaro; proses hukum terhadap Susno Duadji dan Lucas terkait dana Budi Sampoerna di Bank Century; serta kasus pengadaan SKRT Departemen Kehutanan; hendaknya dituntaskan.
5. Setelah mempelajari semua kritik dan input yang diberikan tentang lemahnya strategi dan implementasi penegakan hukum, serta lemahnya koordinasi di antara lembaga-lembaga penegak hukum, maka Presiden disarankan membentuk Komisi Negara yang akan membuat program menyeluruh dengan arah dan tahapan-tahapan yang jelas untuk membenahan lembaga-lembaga hukum, termasuk organisasi profesi Advokat, serta sekaligus berkoordinasi dengan lembaga-lembaga hukum lainnya untuk menegakkan prinsip-prinsip negara hukum, *due process of law*, hak-hak asasi manusia dan keadilan.

### Kejagung Bersikeras

Hasil temuan Tim 8 ditindaklanjuti Presiden dengan meminta Kejaksaan dan Kepolisian mempelajari seksama rekomendasi Tim 8. Meskipun begitu, Kejaksaan bersikeras menyatakan bahwa berkas perkara hasil penyelidikan tersangka Chandra sudah lengkap, sehingga dapat dilanjutkan dengan langkah-langkah hukum selanjutnya.

Alasan Kejagung untuk tetap melanjutkan kasus Bibit-Chandra adalah sebagai berikut:<sup>6</sup>

1. Tim 8 tidak berwenang menyatakan kasus tersebut tidak ada alat bukti dan *missing link*
2. Tim 8 dinilai tidak konsisten menyatakan bahwa Kejagung atau Polri harus menerbitkan SKPP atau SP3 (yang berarti kurang alat bukti) pada saat yang sama mereka minta deponering (yang berarti alat bukti lengkap, tapi demi kepentingan masyarakat harus dihentikan)
3. Tidak memenuhi unsur unsur untuk melakukan deponering (tidak ada yang mendefinisikan kepentingan masyarakat”. Soesilo Bambang Yudhoyono ? tidak memperjelas, DPR minta jalan terus
4. Sudah memenuhi unsur-unsur pemerasan.

Sikap Kejagung yang tetap bersikeras untuk melanjutkan kasus Chandra bisa diartikan melecehkan rekomendasi Tim 8. Sikap Kejagung tersebut diperkuat oleh ketidaktegasan SBY dalam menyikapi rekomendasi Tim 8. Presiden SBY seharusnya bertindak tegas dengan meminta Jagung mematuhi rekomendasi Tim 8 tersebut. Sikap Presiden tersebut dinilai seakan akan memberi pembiaran dan restu terhadap tindakan Polri dan Kejagung dalam melanjutkan proses hukum Bibit-Chandra.

### Aktif Kembali

Pada 25 November 2009, Mahkamah Konstitusi mengabulkan sebagian uji materi Undang-undang Nomor 30 tentang Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) Pasal 32 ayat 1 huruf C yang diajukan dua pimpinan non-aktif KPK, Bibit Samad Rianto dan Chandra M Hamzah. Majelis MK menyatakan Bibit-Chandra masih tetap memegang jabatannya, selama belum ada keputusan yang berkekuatan hukum tetap dari pengadilan.

---

6 “Kejagung Cueki Tim Delapan”, *Indo Pos*, 20 November 2009, halaman 1

Dalam keputusannya, MK membatalkan Pasal 32 ayat (1) huruf c UU Nomor 30 tahun 2002 yang berbunyi: Pimpinan Komisi Pemberantasan Korupsi berhenti atau diberhentikan karena menjadi terdakwa karena melakukan tindak pidana kejahatan. Pasal tersebut diganti menjadi: “Pimpinan KPK berhenti atau diberhentikan secara tetap setelah dijatuhi pidana berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap”.<sup>7</sup>

Keputusan MK ini didasarkan pada beberapa pertimbangan, antara lain persamaan kedudukan keduanya di hadapan hukum. Dibanding sejumlah undang-undang dan lembaga lainnya, hanya UU KPK yang bisa memberhentikan Pimpinannya secara tetap, jika pimpinannya menjadi terdakwa. Pertimbangan kedua adalah pelanggaran terhadap asas praduga tak bersalah. Dengan putusan ini, secara hukum Bibit-Chandra masih berhak menyandang jabatan pimpinan KPK.

### **Dendam Institusi**

Ada kekhawatiran bahwa apa yang terjadi antara KPK-Polri dan Kejaksaan adalah akumulasi dari persoalan sebelumnya yang melibatkan ketiga institusi ini. Sikap keras Kejaksaan untuk melanjutkan kasus Bibit dan Chandra meskipun sudah ada rekomendasi Tim 8 ke Presiden sesungguhnya menimbulkan tanda tanya yang besar. Kecurigaan masyarakat terhadap upaya kriminalisasi semakin meruncing dan menimbulkan kecurigaan adanya motif khusus Kejaksaan untuk memenjarakan pimpinan KPK tersebut.

Hal ini boleh jadi mengingatkan sepak terjang KPK dalam memberantas korupsi ikut menyeret orang dalam Kejaksaan, yaitu Jaksa Urip dalam kasus BLBI. Pada 2 maret 2008, Jaksa Urip Tri Gunawan ditangkap di depan rumah Artalita Suryani setelah menerima uang suap sebesar Rp 6,6 miliar. Boleh jadi, penangkapan yang dilakukan KPK yang dipimpin oleh Mantan Kejati Antasari Azhar menimbulkan motif dendam institusi Kejaksaan terhadap KPK, meskipun hal ini sulit untuk dibuktikan.

<sup>7</sup> “MK Kabulkan Gugatan Bibit-Chandra Bisa Aktif Kembali”, *Media Indonesia*, 26 November 2009, halaman 1

Motif ini juga bisa dipakai untuk menerangkan kasus perseteruan Polri vs KPK. Penyadapan telpon seluler Susno Duadji oleh KPK adalah pemantik perseteruan ini. KPK sebagai lembaga *ad-hoc* pemberantasan korupsi, dinilai Polri terlalu lancang untuk melakukan penyadapan kepada perwira Polri yang merupakan lembaga penegak hukum permanen di bangsa ini. Motif dendam institusi ini tentu juga tak bisa dilepaskan dari peran serta Anggodo yang ditengarai berperan sebagai otak atau pembuat skenario upaya kriminalisasi KPK.

### ***Civil War in the Criminal Justice System***

Apa yang terjadi antara Polri-Jagung dengan KPK bisa disebut dengan perang sipil antara institusi penegak hukum (*civil war in the criminal justice system*). Perseteruan ini selain menyedot perhatian masyarakat Indonesia, juga disimak masyarakat internasional sehingga merugikan citra Indonesia di mata dunia dalam hal pemberantasan korupsi. Hal ini tentu sangat disayangkan mengingat pada tahun 2009 PCI (*Perception Corruption Index*) Indonesia merangkak naik keposisi 2,8 dari 2,6, sehingga untuk itu diperlukan langkah cepat dan tepat dalam menyelesaikan kasus.

Dalam perkembangan kasus ini dari waktu ke waktu, nampaknya kepercayaan publik (*public trust*) terhadap pemerintah pada umumnya dan penegakan hukum pada khususnya sangat terganggu, karena salah satu persyaratan sistem peradilan pidana yang baik di era demokrasi adalah adanya proses yang adil dan objektif, bukti yang kuat (*strong evidence*), dan kepercayaan publik yang kuat (*strong public trust*) dalam kerangka sistem peradilan dan kekuasaan kehakiman yang bebas. Apalagi dengan munculnya *black swan* berupa “internet Justice” atau “facebook justice”, berupa *spontaneous law awareness* yang kadang terasa sebagai keadilan awam (*laymen justice*).

Pembentukan Tim 8 yang dilakukan Presiden Republik Indonesia boleh dikatakan sebagai indikasi ketidakpercayaan Presiden terhadap netralitas, kapasitas personal, dan mekanisme pengendalian sistem peradilan pidana yang sudah ada, yaitu Polri dan Kejaksaan. Pengadilan awam yang marak di internet maupun media massa juga merupakan sinyal bahwa kepercayaan publik terhadap penegakan hukum di Indonesia berada pada titik terendah.

Hal ini merupakan tragedi dalam dunia peradilan di Indonesia, dimana persoalan hukum diakhiri dengan keputusan politik dari Presiden, yang menginginkan kasus ini diselesaikan dengan membebaskan Bibit dan Chandra. Padahal Kejaksaan menyatakan masih memiliki bukti-bukti lengkap mengenai kasus Chandra dan siap dilimpahkan ke pengadilan.

Sikap Tim 8 yang menyerahkan hasilnya kepada Presiden dan tidak langsung melakukan *direct action* sudah sangat tepat. Tindakan Kejaksaan mengeluarkan Surat Ketetapan Penghentian Penuntutan (SKPP) juga merupakan keputusan tepat. Cara itu adalah yang terbaik yang bisa dilakukan ketimbang pilihan lainnya, seperti abolisi dan *deponering*. Abolisi sebagai hak prerogratif Presiden terlalu besar digunakan untuk menyelesaikan persoalan Bibit dan Chandra. Dalam hal ini, Presiden berarti secara langsung melakukan intervensi dalam sistem peradilan.

Menggunakan penyelesaian *deponering* (penyampingan perkara) yang merupakan wewenang Kejaksaan demi kepentingan umum juga mengundang debat hukum dan sosial. *Deponering* dilakukan bila memenuhi syarat antara lain bukti sudah cukup dan kuat, sementara dalam kasus penahanan Bibit dan Chandra bukti yang ditemukan lemah. Apalagi bila menggunakan mekanisme SKPP, kasus masih bisa dibuka apabila bukti-bukti baru diketemukan sedangkan abolisi dan *deponering* bersifat final.

## Kesimpulan dan Rekomendasi

Persoalan hukum Bibit dan Chandra merupakan puncak es fenomena mafia hukum yang menjangkiti institusi penegak hukum di Indonesia. Keberadaan Anggodo yang diyakini sebagai otak kasus kriminalisasi KPK dengan memanfaatkan oknum di Polri dan Kejaksaan menunjukkan bahwa pemberantasan mafia hukum harus dilakukan secara tegas.

Kasus ini juga memperlihatkan fakta bahwa masyarakat umum sudah semakin matang dan sadar akan keadilan hukum. Keadilan awam, seperti pengadilan internet yang mendukung Bibit Chandra, seperti yang terjadi di *Facebook*, *Blogger*, *Mailing list*, dan media lainnya membuktikan bahwa masyarakat semakin tidak memiliki



kepercayaan terhadap penegak hukum bangsa ini dan lebih memilih dengan melakukan pengadilan sendiri di dunia maya. Hal ini merupakan sinyal bahaya bagi kredibilitas institusi penegak hukum di Indonesia.

Untuk mencegah kemungkinan terulangnya kasus ini di kemudian hari, ada beberapa hal yang harus dilakukan:

Mafia hukum yang menjangkiti institusi penegak hukum di Indonesia sudah sampai pada tahap yang mengkhawatirkan. Keberadaan makelar kasus (markus) yang seringkali mempengaruhi keputusan dalam institusi penegak hukum, seperti Pengadilan dan Kepolisian harus diberantas.

Oleh karena itu, keberadaan Satgas Mafia Hukum yang dibentuk Presiden Susilo Bambang Yudhoyono harus dimanfaatkan seoptimal mungkin untuk memberikan *shock therapy* bagi keberadaan mafia hukum di Indonesia.

Melakukan reformasi institusional dan reposisi personel pada tubuh Kepolisian, Kejaksaan dan KPK. Untuk mereformasi lembaga-lembaga penegak hukum tersebut di atas juga perlu diadakan semacam audit oleh suatu lembaga independen, yang bersifat diagnostik untuk mengidentifikasi persoalan dan kelemahan mendasar di tubuh lembaga-lembaga penegak hukum tersebut, seperti yang disarankan Tim 8.

Untuk menghindari kembali terjadinya konflik kepentingan antara sesama penegak hukum KPK-Polri-Kejagung dalam hal penyadapan dibutuhkan peraturan yang jelas dalam RPP Penyadapan yang sedang disusun, mengenai siapa yang boleh dan berwenang dalam melakukan penyadapan. Apakah KPK tetap diberikan kewenangan penuh dalam menyadap siapapun termasuk sesama lembaga penegak hukum atau mencontoh negara lain, seperti AS yang mengharuskan penyadapan dilakukan seijin pengadilan.

Aturan ini tentu sangat dibutuhkan, mengingat selain KPK dan Polri yang diberikan wewenang melakukan penyadapan ada lembaga lain, seperti BIN yang tidak punya hak melakukan penyadapan, namun memiliki alat penyadap seperti yang dimiliki KPK. Begitu pula Kejaksaan yang memiliki izin untuk melakukan penyadapan, namun tidak memiliki alatnya.

Dalam perkembangan RPP Penyadapan nantinya, dengan kondisi penegakan hukum di Indonesia yang masih sangat diwarnai oleh oknum petugas yang korup dan penyuapan, sesungguhnya kewenangan KPK untuk melakukan penyadapan tanpa terlebih dulu ijin dari pengadilan untuk menyadap siapa saja baik masyarakat umum ataupun petugas penegak hukum lembaga lain masih sangat diperlukan.

Kewenangan absolut KPK ini mungkin tidak akan diperlukan lagi bila penegak hukum di Indonesia sudah bersih dari pengaruh mafia hukum yang melibatkan orang dalam lembaga penegak hukum itu sendiri.

RPP penyadapan sebaiknya diselesaikan dalam waktu dekat agar ada pengaturan yang menjelaskan kewenangan melakukan penyadapan oleh masing-masing institusi penegak hukum yang diberikan izin melakukan penyadapan. Dengan aturan yang jelas, tidak ada lagi pihak/institusi yang merasa lebih berhak melakukan penyadapan dibanding institusi lainnya.

Hal ini akan meminimalisir konflik yang terjadi antara sesama institusi penegak hukum seperti yang terjadi dalam kasus perseteruan antara KPK, Polri, dan Kejagung. Namun, bukan berarti keberadaan RPP ini dilakukan untuk melemahkan KPK yang saat ini memiliki wewenang untuk melakukan penyadapan terhadap pihak-pihak yang dicurigai melakukan tindak pidana korupsi.



# *Bagian Empat*

## **DAUR ULANG OTONOMI DAERAH**

— Aly Yusuf —

Dalam kurun waktu dekade belakangan ini minat terhadap konsep dan pelaksanaan otonomi daerah di berbagai pemerintahan dunia ketiga semakin meningkat, tidak terkecuali Indonesia. Dampak fundamental dari minat tersebut adalah pengadopsian berbagai konsep desentralisasi yang mengarah pada perubahan struktur organisasi pemerintah ke arah desentralisasi murni, dimana pelaksanaan pembangunan didelegasikan kepada daerah administratif dibawahnya.

Pengadopsian konsep otonomi daerah oleh sebagian besar masyarakat di Indonesia, dipersepsikan sebagai perpanjangan tangan pelaksanaan pembangunan di daerah melalui pembentukan daerah-daerah baru, yang memiliki tugas khusus melaksanakan pembangunan sebagai perpanjangan tangan pembangunan pemerintah pusat. Oleh sebab itu, otonomi daerah sering dipersepsikan sebagai pemekaran daerah. Untuk membahas lebih dalam persepsi di atas, maka otonomi daerah dalam tulisan ini lebih diarahkan untuk membahas pemekaran daerah.

Mengacu pada pendapat Rondinelli, McCullough, & Johnson (1989), desentralisasi atau otonomi daerah terbagi dalam lima bentuk, antara lain *privatization*, *deregulation of private service position*, *devolution to local government*, *delegation to public enterprises or publicly regulated private enterprises*, dan *decentralization of central government bureaucracy*. Pengertian desentralisasi tersebut menyerupai jenis desentralisasi yang diungkapkan Cohen & Peterson (1999), yang

menyatakan bahwa desentralisasi terbagi dalam *deconcentration*, *devolution*, dan *delegation*. Dari kedua pengertian tersebut, desentralisasi di Indonesia lebih mendekati ke arah *decentralization of central government bureaucracy* dan *deconcentration*.

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah dan Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 2006, menegaskan bahwa otonomi daerah bertujuan untuk meningkatkan pelayanan kepada masyarakat, percepatan pelaksanaan pembangunan ekonomi daerah, peningkatan keamanan dan ketertiban, dan peningkatan hubungan yang serasi antara pusat dan daerah, bukan hanya sebatas pemekaran daerah. Tujuan mulia ini tidak serta-merta sejalan dengan persepsi dan pelaksanaan di lapangan. Banyak faktor yang menyebabkan ketidaksinkronan tersebut, baik secara internal maupun eksternal.

Beberapa faktor tersebut antara lain adalah **pertama**, inkonsistensi kebijakan pemerintah pusat dalam memberikan kewenangan kepada pemerintah daerah. **Kedua**, kegagalan pemerintah daerah dalam menjalankan fungsi otonominya dalam menjalankan pemenuhan pelayanan atau hak-hak dasar bagi masyarakat. **Ketiga**, kebijakan Insentif finansial untuk pemekaran daerah baru yang belum teroptimalkan. **Keempat**, dorongan ekonomi dan politik. Di satu sisi, pemekaran daerah dapat dilihat sebagai kesempatan untuk pemeratakan pembangunan dan meningkatkan kesejahteraan rakyat. Di sisi lain, pemekaran daerah dimanfaatkan oleh kelompok kepentingan politik maupun ekonomi tertentu untuk mempertahankan atau membagi-bagi kekuasaan, serta mengeksploitasi sumber daya potensial di daerah pemekaran yang bersangkutan.

### Permasalahan Aktual

Pelaksanaan otonomi daerah telah menginjak sepuluh tahun, banyak hal yang diperoleh sebagai bagian dari masukan guna perbaikan ke depan. Masukan bersifat membangun ditunjukkan dengan adanya peningkatan peran daerah dalam melaksanakan pembangunan dan perluasan pelayanan terhadap publik, sedangkan bagian yang memerlukan perbaikan terdapat pada sisi belum sefahamnya tujuan dan manfaat pelaksanaan desentralisasi, diperkuat dengan lemahnya koordinasi kewenangan, posisi pemerintah di daerah dan proporsi pelayanan terhadap publik.

Secara garis besar, pelaksanaan otonomi daerah memiliki dua permasalahan utama, yaitu:

**1. Permasalahan Umum**, yang terdiri dari:

- a. **Kesalahan persepsi** di tingkat lokal terhadap implementasi tata cara pemekaran daerah. Masyarakat lebih mempertimbangkan persyaratan teknis administratif, dibanding kemampuan daerah dalam melayani masyarakat dan menyelenggarakan pemerintahan.
- b. **Rendahnya kualitas SDM** yang akan menjalankan fungsi-fungsi pemerintahan di daerah yang dimekarkan. Kondisi ini diperparah dengan keengganan daerah utama menyerahkan SDM yang berkualitas, peralatan yang memadai, *sharing* pembiayaan pada saat pelaksanaan pelayanan terhadap masyarakat.
- c. Masih adanya **pendekatan politik dan keamanan dalam menangani pemekaran** bagi daerah-daerah yang potensial dari sisi sumber daya alam dan kerawanan politik. Beberapa contoh: status Provinsi Papua Barat yang sempat tidak jelas dan mengundang konflik berkaitan dengan status otonomi khusus Provinsi Papua; tuntutan pemekaran daerah di Aceh paska MoU Helsinki; serta pemekaran di daerah Riau yang menimbulkan polemik di antara masyarakat, tokoh politik lokal dan pemerintah pusat tentang status Riau paska pemekaran, meskipun pada akhirnya semua masalah tersebut dapat diselesaikan.

**2. Permasalahan Khusus**, yang terdiri dari :

- a. **Prasyarat pemekaran** yang ditetapkan oleh pemerintah pusat dalam dimekarkan daerah terlalu mudah untuk dipenuhi, meskipun telah ditetapkan tiga kriteria, yaitu teknis, wilayah, dan administratif. Belum lagi ketidakjelasan kriteria tentang inisiatif usulan pemekaran yang menggunakan argumentasi aspirasi masyarakat setempat atau inisiatif pemerintah.
- b. **Permasalahan politik**. Pada masa pra pemekaran sering muncul konflik horizontal antar warga daerah pemekaran dan elit politik di daerah induk yang akan dimekarkan. Pada saat paska pemekaran, *political will* pemerintah pusat dan pemerintah daerah dalam melaksanakan hasil pemekaran daerah masih setengah hati. Hal ini ditunjukkan oleh belum diserahkannya personel, peralatan, pembiayaan, dan dokumen (P3D) kepada daerah yang dimekarkan, sehingga menyulitkan pemerintahan.

- c. **Permasalahan keamanan.** Pemekaran daerah rentan akan konflik lokal, seperti yang terjadi akibat pro-kontra pembentukan daerah pemekaran akibat ketidakjelasan batas wilayah dan masalah penentuan ibukota daerah otonomi baru.
- d. **Permasalahan administrasi dan ekonomi.** Daerah yang akan dimekarkan belum memiliki kesiapan dalam pembentukan perangkat organisasi pemerintah dan sistem pemerintahan akibat lemahnya sumber daya manusia di daerah induk dan sumber daya manusia yang berasal dari daerah yang akan dimekarkan. Hal ini juga terlihat dari rentannya masalah penyelewengan anggaran karena kesalahan administrasi; belum adanya rencana tata ruang yang matang; belum tergalinya potensi daerah secara maksimal; belum optimalnya pelayanan publik; dan akutnya korupsi.
- e. **Permasalahan keuangan daerah.** Kajian Departemen Dalam Negeri (Depdagri) menemukan bahwa sekitar 70 persen anggaran daerah dialokasikan untuk gaji dan operasionalisasi pegawai, dan sisanya untuk pelayanan publik. Adanya bantuan dana dari daerah induk (Dana Alokasi Umum/DAU dan Dana Alokasi Khusus/DAK) dalam jumlah yang besar (Rp 5 miliar selama dua tahun), membuat usulan pemekaran daerah semakin menarik, meskipun menjadi beban anggaran negara.
- f. **Permasalahan budaya lokal.** Permasalahan ini bisa dikategorikan sebagai permasalahan mendasar dalam otonomi daerah yang berujung pada permasalahan sosial, politik dan ekonomi. Banyak daerah yang memiliki kandungan lokal yang kuat, dan akibat adanya kesenjangan dalam hal infrastruktur dan sumber daya berujung pada keinginan untuk memekarkan diri dengan harapan mendapatkan hal yang lebih baik dari sebelumnya.

### Pemekaran Daerah Paska Otonomi Daerah

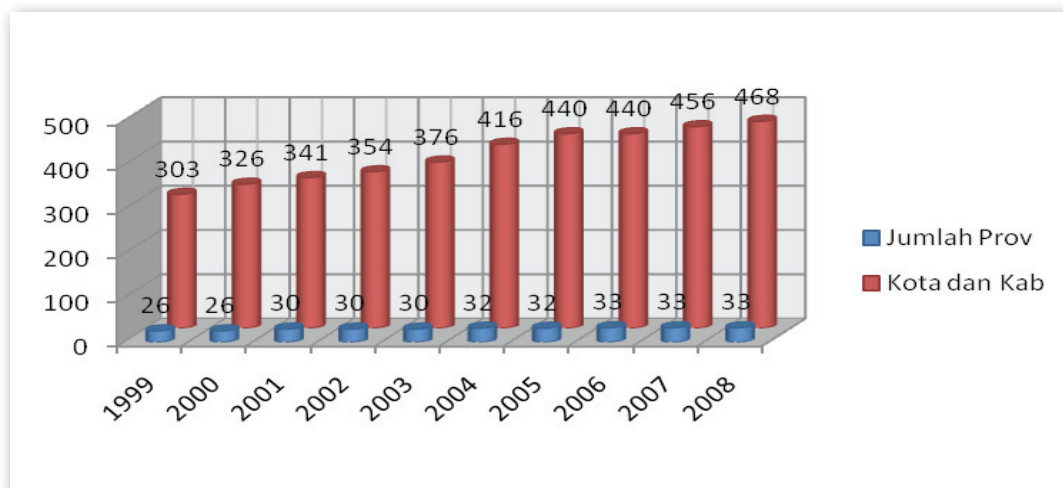
Pemberlakuan Undang Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Otonomi Daerah yang dilengkapi oleh penerbitan Undang Undang No 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah memberikan ruang bagi daerah untuk melakukan pemekaran wilayahnya dalam kerangka peningkatan kesejahteraan masyarakat di setiap tingkatan, sehingga pendistribusian kesejahteraan yang merata dapat diwujudkan. Dengan adanya pemekaran daerah dalam konteks otonomi daerah setidaknya memberikan harapan bagi masyarakat untuk mendapatkan manfaat yang lebih besar dari pembangunan,

sehingga pemerataan dan pendistribusi ekonomi lebih mengena sesuai sasaran yang dijamin oleh undang-undang. Oleh karena itu, keinginan pemekaran daerah yang diusulkan oleh suatu daerah menjadi salah satu prioritas utama pemerintah pusat untuk ditangani dan tentunya sesuai dengan aturan hukum yang berlaku.

Sesuai Peraturan Pemerintah Nomor 129 Tahun 2007, pemekaran daerah dapat berupa penggabungan beberapa daerah atau bagian daerah yang berdekatan atau pemekaran dari satu daerah menjadi satu daerah atau lebih. Sedangkan secara substansi, pemekaran daerah bertujuan untuk meningkatkan pelayanan pemerintah pada masyarakat agar kesejahteraan yang lebih baik dapat diwujudkan melalui peningkatan pelayanan kepada masyarakat, percepatan pelaksanaan pembangunan ekonomi daerah, peningkatan keamanan dan ketertiban, sehingga diperoleh keserasian pembangunan antar pusat dan daerah.

Selain itu, pemekaran daerah dijadikan sebagai sarana pendidikan politik di tingkat politik lokal untuk membentuk perangkat politik yang sesuai dengan potensi dan cita-cita daerah itu sendiri. Hingga tahun 2008 dari berbagai sumber data yang diperoleh dan pada saat penulisan ini dilakukan, jumlah kota dan kabupaten mencapai 468 buah dan provinsi berjumlah 33. Dengan kata lain, provinsi bertambah 7 buah setara dengan peningkatan 26,7 % dan kota kabupaten bertambah 165 buah setara dengan peningkatan 54,5 %, seperti yang terdapat dalam grafik berikut ini.

**Grafik 4.1 Perkembangan Jumlah Provinsi, Kota dan Kabupaten Paska Pemberlakuan Undang Undang Otonomi Daerah**



*Dari berbagai sumber diolah.*



Secara proporsi jumlah, pemekaran daerah dari tahun ke tahun semakin meningkat, khususnya daerah yang membentuk kabupaten mencapai 140 dibanding pemekaran daerah kota yang hanya mencapai 23, seperti terlihat dalam tabel berikut.

**Tabel 4.1 Proporsi Pemekaran Daerah tahun 1999 - 2008**

Tahun	Bulan	Jumlah Provinsi Baru	Jumlah Kab. Baru	Jumlah Kota Baru	Total
1999	Oktober	0	26	1	27
2000	Juni	2	0	0	2
	Oktober	1	0	0	1
	Desember	2	1	0	3
2001	Juni	0	0	12	12
2002	April	0	19	3	22
	Oktober	1	0	0	1
2003	Februari	0	9	3	12
	April	0	17	0	17
	Mei	0	12	0	12
	Desember	0	23	0	23
2004	Oktober	1	0	0	1
2007	Januari	0	14	2	16
	Maret	0	1	0	1
	Agustus	0	6	2	8
2008	Januari	0	6	0	6
	Juli	0	6	0	6
<b>Total</b>		<b>7</b>	<b>140</b>	<b>23</b>	<b>170</b>

Sumber : Pemekaran dan Sumber: Penggabungan Daerah, Pratikno, dan sumber lain.  
(Diolah dari UU Pembentukan Daerah Baru, Sekretariat DPR 1999-2008).

Paska pengesahan Rapat Paripurna DPR RI tentang pengesahan 12 RUU Pembentukan Kabupaten/Kota, antara lain Kota Tangerang Selatan (Banten); Kabupaten Tambora (Papua Barat); Kabupaten Pulau Morotai (Maluku Utara); Kabupaten Intan Jaya (Papua), Kabupaten Deiyai (Papua); Kabupaten Sabu Raijua (NTT); Kabupaten Pringsewu (Lampung); Kota Gunung Sitoli (Sumut); Kabupaten Nias Utara (Sumut); Kabupaten Tulang Bawang Barat (Lampung); Kabupaten Nias Barat (Sumut), dan Kabupaten Mesuji (Lampung), muncul kekhawatiran dari berbagai pihak akan peningkatan permohonan pemekaran daerah atas dasar aspirasi masyarakat dan keadilan pendistribusian kesejahteraan, meskipun dari berbagai segi, masih dinilai belum layak. Oleh karena itu, kebijakan untuk melaksanakan moratorium pemekaran daerah menjadi sebuah keharusan demi menjaga kuantitas dan kualitas pelayanan pada masyarakat.



Hasil penelitian yang dilakukan oleh terhadap 30 provinsi, tidak termasuk Provinsi Sulawesi Barat, Maluku Utara dan Papua Barat karena belum termasuk daerah yang sudah melakukan pembangunan lima tahun, berdasarkan asas kesejahteraan, pelayanan, keadilan, partisipasi dan transparansi, dimana penelitian menggunakan variabel Indeks Pembangunan Manusia (IPM), Intensitas Kemiskinan, *Good Corporate Governance* (GCG), Indeks Persepsi Korupsi (IPK), Tata Kelola Ekonomi (ITKED), dan Tertib Laporan Keuangan, menghasilkan gambaran seperti tabel berikut.

**Tabel 4.2 Rapor Kinerja Provinsi 2004 – 2008**  
**Paska Otonomi Daerah**

Peringkat	Nama Propinsi	Total Skor
1	DKI Jakarta	75.50
2	Kalimantan Timur	71.50
3	Sulawesi Utara	70.50
4	Sumatera Barat	69.17
5	Kalimantan Tengah	65.67
6	Kepulauan Riau	65.33
7	DI Yogyakarta	58.67
8	Bali	57.50
9	Jambi	56.17
10	Kalimantan Selatan	53.33
11	Bangka Belitung	52.83
12	Banten	52.00
13	Jawa Tengah	50.33
14	Riau	50.33
15	Jawa Barat	49.83
16	Sulawesi Selatan	49.67
17	Sumatera Utara	47.67
18	Sumatera Selatan	46.33
19	Jawa Timur	43.00
20	Bengkulu	40.33
21	Lampung	39.50
22	Gorontalo	39.33
23	Kalimantan Barat	33.83
24	NAD	31.50
25	Maluku	31.00
26	Nusa Tenggara Barat	26.17
27	Sulawesi Tengah	25.83
28	Sulawesi Tenggara	24.17
29	Nusa Tenggara Timur	16.00
30	Papua	7.17

Sumber : Tim Redaksi, *Media Otonomi*, Jakarta, 2008.

Rapor di atas menjelaskan bahwa terdapat empat kunci sukses dalam memacu pertumbuhan ekonomi di daerah. **Pertama**, ketersediaan lapangan ekonomi menjadi pemicu kemajuan suatu provinsi. Provinsi DKI Jakarta yang mampu menyediakan berbagai lapangan untuk mencari rejeki, baik formal maupun informal, mampu mendorong percepatan pertumbuhan ekonomi di masyarakat dan berdampak pada sektor sektor lain. **Kedua**, ketersediaan sumber daya alam di daerah yang melimpah berdampak positif bagi perkembangan pembangunan dan pelayanan pada masyarakat, seperti halnya di Kalimantan Timur.

**Ketiga**, letak geografis yang strategis dalam memainkan peranan sektor ekonomi, seperti yang dimiliki oleh Sulawesi utara. **Keempat**, SDM dan institusi kelembagaan yang terdapat di daerah tersebut. Potensi ini dimiliki oleh Sumatera Barat. Kinerja paling rendah yang dimiliki oleh Provinsi Papua karena infrastruktur yang kurang memadai dalam menopang aktivitas ekonomi masyarakat. Hal ini berdampak pada ketimpangan distribusi ekonomi dan masalah alokasi sumber daya. Masalah ini semakin berat, manakala tingkat kualitas hidup rendah dan sumber daya manusia yang ada memiliki pendidikan yang rendah.

### Transfer Dana Ke Daerah

Berdasarkan Teori Keynes, APBN/Daerah merupakan salah satu mesin pendorong pertumbuhan ekonomi. Peranan APBN/Daerah sebagai pendorong dan salah satu penentu tercapainya target dan sasaran makro ekonomi negara dan daerah diarahkan untuk mengatasi berbagai kendala dan permasalahan pokok yang merupakan tantangan dalam mewujudkan agenda masyarakat yang sejahtera dan mandiri. Kebijakan pengelolaan APBN/Daerah difokuskan pada optimalisasi fungsi dan manfaat pendapatan, belanja dan pembiayaan bagi tercapainya sasaran atas agenda- agenda pembangunan tahunan.

Otonomi daerah tidak terlepas dari prinsip-prinsip kebijakan desentralisasi fiskal dan belanja daerah. Sesuai prinsip anggaran yang dijamin oleh Undang Undang No 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah, DAU bertujuan untuk pemerataan kemampuan keuangan antar-daerah, yang dimaksudkan untuk mengurangi ketimpangan kemampuan keuangan antar-daerah melalui penerapan formula

yang mempertimbangkan kebutuhan dan potensi daerah. Begitu pun dengan DAK yang dimaksudkan untuk membantu membiayai kegiatan khusus di daerah dan sesuai dengan prioritas nasional, seperti sarana dan prasarana pelayanan dasar masyarakat yang belum mencapai standar tertentu atau untuk mendorong percepatan pembangunan daerah.

Selain itu, kewajiban pemerintah pusat dalam kerangka APBN dalam menanggung biaya penyelenggaraan pemerintah daerah merupakan konsekuensi logis dari tuntutan merealisasikan secara konsisten pelaksanaan otonomi daerah sesuai Undang-Undang Nomor 22 dan 25 Tahun 1999 dan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2005, serta realisasi Undang-Undang Nomor 18 dan 21 Tahun 2001 tentang Penerapan Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua dan Provinsi NAD, yang mengharuskan pemerintah pusat mengalokasikan dana otonomi khusus dan dana penyeimbangan dalam mendukung penyelenggaraan fungsi-fungsi pemerintahan di daerah tersebut.

Kebijakan ini ditetapkan untuk menjamin kesinambungan dorongan kepada daerah dalam melakukan pembangunan secara bersama-sama guna meningkatkan fungsi pemerintah sebagai pelayan publik. Kebijakan ini pada dasarnya dapat dikategorikan sebagai kebijakan yang berpedoman pada pengalihan pembangunan pusat kepada daerah yang memiliki potensi, kondisi dan permasalahan beragam, yang disesuaikan dengan aspirasi masyarakat daerah itu sendiri.

Secara teknis administrasi pemerintahan, kebijakan tersebut bertujuan untuk **pertama**, mengurangi kesenjangan fiskal antara pusat dan daerah, dan kemampuan keuangan antar daerah. **Kedua**, meningkatkan kualitas pelayanan publik di daerah untuk mengurangi kesenjangan pelayanan publik antar daerah.

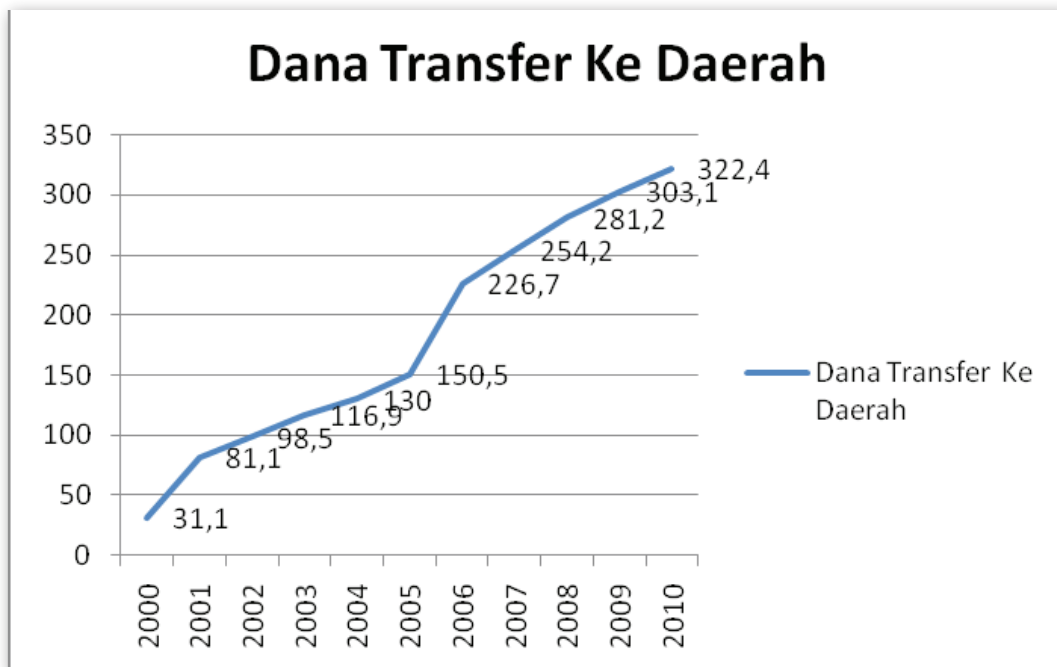
**Ketiga**, mendukung kesinambungan fiskal nasional dalam rangka kebijakan ekonomi makro. **Keempat**, meningkatkan kemampuan daerah dalam menggali potensi ekonomi daerah. **Kelima**, meningkatkan efisiensi pemanfaatan sumber daya nasional. **Keenam**, meningkatkan sinkronisasi antara rencana pembangunan nasional dengan rencana pembangunan daerah.

Dalam perkembangannya, alokasi anggaran belanja ke daerah dari tahun ke tahun semakin meningkat. Pada tahun 2000 dana yang dialokasikan sebesar Rp 31,1 triliun; pada tahun 2001 sebesar

Rp 81,1 triliun, dan pada tahun 2002 sebesar Rp 98,5 triliun. Menginjak tahun 2003, dana alokasi ke daerah kembali meningkat melalui komponen Dana Bagi Hasil (DBH), DAU dan DAK sebesar Rp 116,9 triliun; tahun 2004 sebesar Rp 130 triliun (dari rencana RAPBN 2004 sebesar Rp 114,9 triliun); tahun 2005 Rp 150,5 triliun. Pada tahun 2006 dana yang ditransfer ke daerah mencapai Rp 226,7 triliun; tahun 2007 Rp 254,2 triliun; tahun 2008 sebesar Rp 281,2 triliun; tahun 2009 sebesar Rp 303,1 triliun, dan pada tahun 2010 direncanakan sebesar Rp 322,4 triliun.

Dari data tersebut, tergambar jelas bahwa kebijakan desentralisasi fiskal dari tahun ke tahun semakin meningkat sesuai dengan perkembangan jumlah daerah, kualitas daerah dan kualitas layanan yang diberikan guna mewujudkan keadilan kesejahteraan di seluruh Indonesia. Secara jelas peningkatan tersebut dapat dilihat dalam grafik berikut ini.

**Grafik 4.2 Dana Transfer ke Daerah Paska Otonomi Daerah**



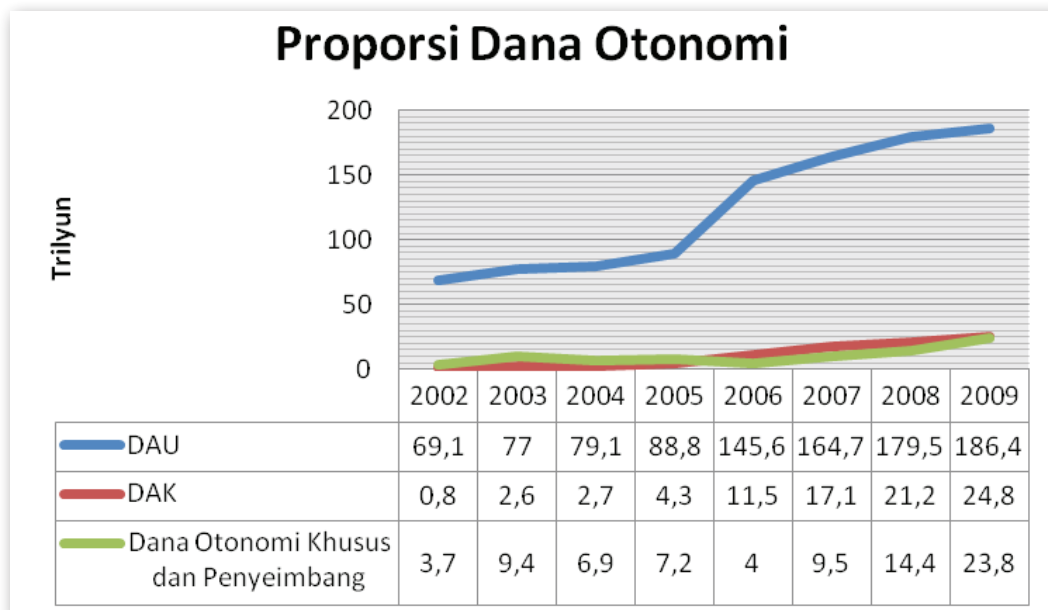
Sumber: APBN 1999-2010.

Hasil analisis terhadap perkembangan penggunaan dana transfer ke daerah baik berbentuk DBH, DAU, dan DAK menunjukkan bahwa dana-dana tersebut belum sepenuhnya terealisasi sesuai tujuan awalnya. Ditemukan masalah dalam alokasi dan inefisiensi dalam penggunaan DAU dan DAK setiap tahun.

Seperti pada tahun 2006, dimana BPK menemukan sebagian anggaran dari Rp 2,3 triliun tidak dialokasikan untuk kepentingan sesuai tujuan DAU dan DAK, melainkan masuk kas daerah, rekening pribadi, dan sebagainya. Pun demikian, sikap Menteri Keuangan yang meminta Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (BPKP) untuk mengaudit penggunaan DAK tahun 2007 di setiap daerah yang disebabkan penggunaannya dinilai kurang realistis.

Pasalnya, pada akhir 2007, yaitu pada bulan Oktober-November, terdapat laporan pelaksanaan berbagai kegiatan, dengan DAK mencapai sekitar 60 persen. Jadi, diperkirakan dana yang tidak terserap cukup besar. Secara terperinci, dana yang disalurkan berbentuk DAU, DAK, dan dana otonomi khusus dan penyeimbang, dapat dilihat dalam grafik berikut ini.

**Grafik 4.3 Proporsi Dana Otonomi Daerah**



Dari grafik di atas terlihat bahwa dana yang ditransfer ke daerah dalam bentuk DAU, DAK, dana otonomi khusus, dan dana penyeimbang meningkat dari tahun ke tahun mengikuti bertambahnya daerah yang dimekarkan sebagai salah satu wujud dari otonomi daerah.

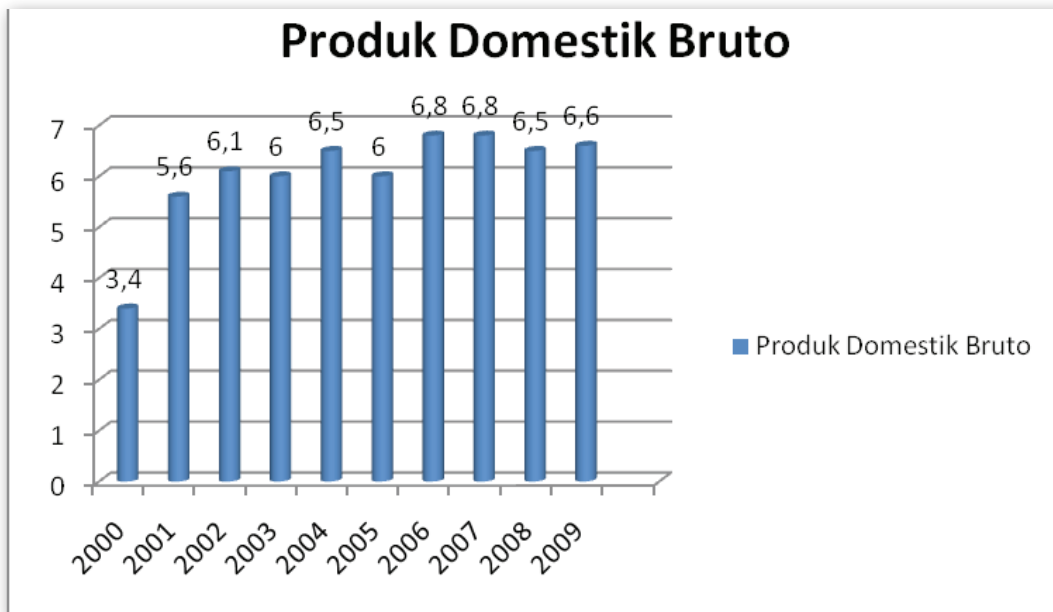
Pada dasarnya, DAU dan DAK merupakan penganggaran yang bersifat *top down*, dimana daerah tidak perlu mengajukan Surat Perintah Membayar (SPM) dan syarat lainnya yang menyebabkan terhambatnya transfer dana tersebut. Daerah hanya perlu mengirimkan Perda dan APBD untuk dievaluasi dan disetujui oleh Depdagri agar pengiriman DAU dan DAK dapat dilaksanakan.

Beberapa faktor yang menyebabkan hal itu terjadi diantaranya adalah **pertama**, pola dan metode yang belum efektif dalam mengevaluasi penggunaan DAU dan DAK secara menyeluruh dari awal hingga akhir. **Kedua**, penentuan besaran DAU dan DAK yang belum mencerminkan kekuatan daerah, melainkan dipengaruhi oleh faktor politik dan keamanan, dan **ketiga**, belum jelasnya *reward and punishment* bagi daerah terkait penggunaan DAU dan DAK yang dialokasikan. Oleh karena itu, ke depan, ketiga faktor tersebut perlu mendapat prioritas penyelesaian utama.

Upaya mengantisipasi hal tersebut sebenarnya sudah dilakukan oleh pemerintah dengan mempermudah dan mempercepat proses transfer DAK ke daerah oleh Departemen Keuangan. Ini dibuktikan pada bulan Februari 2008, pemerintah pusat sudah menyalurkan DAK Rp 3,47 triliun, atau sekitar 30 persen dari total alokasi DAK dalam APBN 2008 sebesar Rp 21,2 triliun. Hal lainnya adalah penyesuaian tingkat implementasi UU nomor 33 Tahun 2004, dimana mulai tahun 2008 kebijakan pengalokasian DAU harus menerapkan formula murni.

Implikasi dari kebijakan itu, beberapa daerah yang memiliki kapasitas fiskal jauh melampaui kebutuhan fiskalnya akan memperoleh DAU lebih kecil dari tahun sebelumnya, atau bahkan tidak memperoleh DAU sama sekali. Namun, mengingat DAU juga berfungsi sebagai ikatan hubungan keuangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah, maka pemerintah pusat masih akan mengalokasikan dana penyesuaian DAU, agar daerah yang seharusnya tidak menerima DAU atau daerah yang mengalami penurunan DAU senilai 75% atau lebih, akan memperoleh DAU sebesar 25% dari DAU tahun sebelumnya.

Selain jumlah yang semakin meningkat, proporsi terhadap Produk Domestik Bruto (PDB) secara nasional bisa dikategorikan meningkat. Hal ini semakin menegaskan tujuan utama pemerintah untuk mentransfer pembangunan dari pusat ke daerah, meskipun pada pelaksanaannya masih perlu perbaikan. Grafik berikut menunjukkan kenaikan transfer dana ke daerah terhadap PDB.

**Grafik 4.4 Produk Domestik Bruto Transfer Dana Ke Daerah**

Besar dan meningkatnya dana pemerintah pusat yang ditransfer ke daerah guna meningkatkan kuantitas dan kualitas pelayanan pada masyarakat, dilakukan dengan harapan agar pemerintah daerah dapat mengelola keuangan daerah secara efektif dan efisien melalui tata kelola pemerintahan yang baik dengan tiga pilar, yaitu transparansi, akuntabilitas, dan partisipatif. Sehubungan dengan itu, pemerintah telah menerbitkan PP Nomor 58 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah dan PP Nomor 24 Tahun 2005 tentang Standar Akuntansi Pemerintahan. Kedua PP tersebut diterbitkan sebagai acuan bagi pemerintah daerah dalam melakukan perencanaan, penganggaran, pelaksanaan, dan pertanggungjawaban pengelolaan keuangan daerah secara efisien, ekonomis, efektif, transparan, dan bertanggung jawab, dengan memperhatikan azas keadilan, kepatutan, dan manfaat untuk masyarakat.

### **Kinerja Otonomi Daerah**

Kondisi riil di lapangan menggambarkan bahwa otonomi daerah menjadi primadona politik dalam sepuluh tahun ke belakang. Bukan hanya dilihat dari banyaknya kabupaten dan kota yang telah terbentuk, atau masih begitu tingginya aspirasi masyarakat untuk membentuk kembali daerah otonom dengan alasan pemerataan kesejahteraan, namun ada data dan fakta lain yang terjadi pasca pemekaran.



Diantaranya seperti, adanya konsekuensi biaya yang ditanggung pemerintah pusat dan pelaksanaan pemerintahan di daerah itu sendiri, baik selama proses awal otonomi daerah hingga paska operasionalisasi pemerintahannya. Hal ini disebabkan karena pembentukan daerah otonom baru berarti harus membiayai organisasi pemerintahan di daerah tersebut dengan fasilitas perkantoran, anggaran termasuk gaji gubernur, bupati atau walikota dan wakilnya, serta anggaran operasionalnya.

Sejatinya, otonomi daerah lebih mendekatkan pelayanan kepada masyarakat atau karena daerah pemekaran kurang mendapat perhatian dari induknya. Namun, kenyataannya jauh dari yang diharapkan. Hasil monitoring Depdagri terhadap 148 daerah otonom sepanjang tahun 2005 menyebutkan bahwa 80% pemerintah daerah hasil pemekaran gagal. Disebutkan pula beberapa masalah genting lainnya dalam pemekaran.

Sebanyak 87,71% daerah induk belum menyelesaikan penyerahan P3D kepada daerah baru. Kemudian 79% daerah baru belum memiliki batas wilayah yang jelas. 89,48% daerah induk belum memberi dukungan dana kepada daerah otonom baru. 84,2% pegawai negeri sipil sulit dipindahkan dari daerah induk ke daerah otonom baru. Sebanyak 22,8% pengisian jabatan tidak berdasarkan standar kompetensi, dan yang terakhir terdapat 91,23% daerah otonom baru belum memiliki Rencana Tata Ruang dan Wilayah.

Hal lain yang perlu mendapatkan perhatian adalah kuantitas dan kualitas layanan pada masyarakat yang masih perlu ditingkatkan dan penggunaan belanja daerah yang merupakan bantuan dana pusat ke daerah berbentuk DBH, DAU, DAK, dan dana otonomi khusus dan penyeimbang. Hingga saat ini, pemerintah hanya mendistribusikan anggaran ke daerah tanpa melihat tingkat efisiensi dan efektivitasnya. Konsekuensinya, memungkinkan timbulnya masalah alokasi dan inefisiensi belanja daerah tersebut oleh pemerintah daerah itu sendiri.

Masalah alokasi dan inefisiensi penggunaan DAU dan DAK terjadi setiap tahun. Seperti pada tahun 2006, dimana BPK menemukan sebagian anggaran dari Rp 2,3 triliun yang tidak dialokasikan untuk kepentingan sesuai tujuan DAU dan DAK. Pada tahun 2007 Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (BPKP) mengaudit penggunaan DAK tahun 2007 di setiap daerah karena penggunaannya dinilai kurang realistis.



Pasalnya, pada akhir 2007, yaitu pada Oktober-November, terdapat laporan pelaksanaan berbagai kegiatan, dengan DAK mencapai sekitar 60 persen. Jadi, diperkirakan akan dana yang tidak terserap cukup besar. Hal ini menegaskan adanya masalah alokasi dan inefisiensi.

Dalam kasus ini, pada dasarnya, DAU dan DAK merupakan penganggaran yang bersifat *top down*, dimana daerah tidak perlu mengajukan SPM dan syarat lainnya yang menyebabkan terhambatnya transfer dana tersebut. Namun, daerah hanya perlu mengirimkan Perda dan APBD yang kemudian dievaluasi dan disetujui oleh Depdagri agar pengiriman DAU dan DAK dapat dilaksanakan.

Misalnya, pada tahun 2007, terdapat 66 daerah yang terdiri dari 2 provinsi (DIY dan NAD) dan 64 kabupaten/kota yang belum menyampaikan RAPBD 2008 ke Departemen Keuangan, antara lain Kabupaten Banyumas, Kabupaten Blora, Kabupaten Kendal, Kabupaten Kudus, Kota Medan, dan Kabupaten Pematang Siantar. Padahal jika sampai akhir Maret 2008 ke-66 daerah tersebut tidak juga menyelesaikan penyusunan RAPBD masing-masing, mereka akan terancam pemotongan DAU hingga 25 persen.

Upaya mengantisipasi hal tersebut sebenarnya sudah dilakukan oleh pemerintah dengan mempermudah dan mempercepat proses transfer DAK ke daerah oleh Departemen Keuangan. Ini dibuktikan pada Februari 2008, pihaknya sudah menyalurkan DAK Rp 3,47 triliun, atau sekitar 30 persen dari total alokasi DAK dalam APBN 2008 sebesar Rp 21,2 triliun. Namun, hal ini dinilai belum maksimal karena yang diperlukan adalah perubahan budaya aparatur pemerintah dalam memandang arti penting penggunaan DAU dan DAK yang sesuai tujuan dasar anggaran.

Pada tatan implementasi, kinerja otonomi daerah bisa dilihat dari beberapa hal antara lain:<sup>1</sup> **a) Penataan Urusan Pemerintahan (Function)**. Penataan ini terfokus pada Pembagian urusan yang jelas pada setiap strata antara pusat, provinsi, dan Kabupaten/Kota. Dalam faktanya terjadi tumpang tindih kewenangan dalam

1 Kebijakan Desentralisasi Administrasi Pemerintahan (Review dan Formulasi Kebijakan ke Depan). Direktorat Otonomi Daerah. Deputi Bidang Pengembangan Regional dan Otonomi Daerah Bapenas. 2008, dan Grand Strategy Implementasi Otonomi Daerah (Dalam Koridor Uu No. 32 Tahun 2004). 2004.

melaksanakan pemerintahan Antar Departemen/LPND, Pusat dengan Daerah, Provinsi dengan Kabupaten/Kota dan Antar Kabupaten/Kota.

Selain itu, sesuai Pasal 237 UU No. 32 Tahun 2004, semua peraturan perundang-undangan yang terkait dengan daerah otonom, wajib menyesuaikan dengan UU No. 32 Tahun 2004. Namun, pada pelaksanaannya aturan tersebut tidak dijadikan sebagai acuan sektor, karena yang dijadikan acuan hanya pembagian urusan pemerintahan sesuai dengan kriteria eksternalitas, akuntabilitas, dan efisiensi sesuai Pasal 11 UU No. 32 Tahun 2004.

**b) Penataan Kelembagaan (*Institution*).** Penataan terfokus pada pencarian struktur yang tepat untuk melaksanakan urusan pemerintahan (wajib dan pilihan) untuk mewujudkan pemerintah daerah yang berorientasi pada pelayanan dasar dan pengembangan sektor unggulan. Dalam penataan ini masih ditemukan kekurangan, antara lain struktur organisasi perangkat daerah yang terlanjur “besar”, tapi belum mengakomodasikan kepentingan urusan wajib dan pilihan. Struktur sering mengakomodasi pejabat dan belum jelas keterkaitan antara struktur pusat dan daerah, selain belum adanya kesamaan pemahaman tentang otonomi desa bagi sebagian daerah.

**c) Penataan Personil (*Personnel*).** Penataan terfokus pada *penyediaan* pegawai (PNS) dalam jumlah dan kualifikasi sesuai dengan beban kerja. Implementasi di lapangan menunjukkan bahwa kelembagaan pemerintah daerah masih belum sinkron dengan kebutuhan dan ketersediaan pegawai.

Hal ini berdampak pada pelayanan; munculnya ide “Putera Daerah” yang terkadang bersinggungan dengan kualifikasi dan kompetensi; rendahnya “mobilitas” horisontal/ vertikal; sulitnya *nation building*; dan mudahnya penataan personil dijadikan alat mobilisasi kepentingan politik dari elit daerah. Distribusi PNS juga lebih terfokus pada kegiatan administrasi daripada pelayanan masyarakat, selain belum optimalnya Sistem Pembinaan Personil/Sistem Pembinaan Karyawan yang baku.

**d) Penataan Keuangan Daerah (*Local Finance*).** Penataan dimaksudkan untuk membentuk pemerintah daerah yang mempunyai

sumber keuangan yang memadai, dengan sistem penganggaran yang baik, sehingga mewujudkan akuntabilitas pengelolaan keuangan daerah. Dalam teknis di lapangan, diperoleh keterangan tentang perlunya sebuah payung hukum untuk mensinkronkan antara UU 17/2003, UU 1/2004, UU 15/2004, UU No.32 Tahun 2004, dan UU 33/2004, dengan sistem keuangan daerah seperti sekarang yang memungkinkan adanya misalokasi anggaran atau tidak sesuai dengan prioritas daerah.

Hal ini disebabkan karena inkonsistensi antara RPJM dan APBD, serta APBD dan realisasinya. Hal lain yang ditemukan adalah cenderung terjadinya ekstensifikasi pajak dan retribusi daerah yang distortif, sulit menerapkan sistem anggaran kinerja, perimbangan keuangan belum atasi kesenjangan fiskal daerah, serta belum jelasnya mekanisme pinjaman daerah, menghitung aset daerah, dan kemitraan.

**e) Penataan Perwakilan (*Representation*).** Penataan dimaksudkan untuk membina hubungan antara eksekutif dan legislatif supaya tercipta hubungan kerja berbasis *check and balances*, *support and demand*. sehingga dapat mengartikulasikan dan mengagregasi aspirasi masyarakat agar terbentuk suasana politik yang partisipatif, transparan, dan akuntabel dalam penyelenggaraan pemerintahan.

Namun, dalam pelaksanaannya ditemukan lemahnya partisipasi pengawasan masyarakat, karena tidak jelasnya mekanisme tanggung jawab DPRD dan kepala daerah kepada masyarakat. Kualitas SDM DPRD belum memadai sehingga berdampak pada pengartikulasian dan agregasi aspirasi masyarakat, serta munculnya diametrik hubungan antara DPRD dan kepala daerah.

**f) Penataan Pelayanan Publik (*Public Service*).** Penataan ini bertujuan agar pemerintah daerah mampu menyediakan pelayanan dasar dan mengembangkan sektor unggulan agar mampu menerapkan prinsip pelayanan yang *better*, *cheaper*, *faster*, dan *simpler*. Pada tingkat implementasi diperoleh kondisi riil bahwa alokasi anggaran daerah untuk pelayanan publik minim, prosedur waktu dan biaya untuk pelayanan publik tidak jelas, kuantitas dan kualitas pelayanan dan SDM yang perlu ditingkatkan, serta belum berkembangnya sikap *entrepreneurship* di kalangan pemerintah daerah.

**g) Penataan Pengawasan (*Control/Supervision*).** Fungsi penataan ini untuk membentuk pengawasan yang efektif, efisien dan sinergik antar lembaga pengawasan. Di lapangan ditemukan kurangnya integrasi pengawasan internal dan belum ada mekanisme “*interface*” antara pembinaan umum oleh Depdagri dengan pembinaan teknis oleh Departemen/LPND.

Banyaknya persoalan di atas, terjadi pula dalam hal pemekaran daerah seperti yang sudah disebutkan pada bagian permasalahan. Untuk mengatasinya, pemerintah pusat telah melakukan upaya evaluasi atau pengetatan pemekaran daerah melalui revisi PP No. 129/2000 tentang Persyaratan Pembentukan dan Kriteria Pemekaran, Penghapusan dan Penggabungan Daerah menjadi PP No. 78/2007 tentang Tata Cara Pembentukan, Penghapusan dan Penggabungan Daerah. Pemerintah pusat juga mengeluarkan PP No. 6/2008 tentang Pedoman Evaluasi Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah, yang dilengkapi dengan Permendagri Nomor 73 Tahun 2009 tentang Tata Cara Pelaksanaan Evaluasi Kinerja Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah dan Permendagri Nomor 74 Tahun 2009 tentang Pedoman Pemberian Penghargaan kepada Penyelenggara Pemerintahan Daerah.

Dalam PP No. 78/2007 tentang Tata Cara Pembentukan, Penghapusan dan Penggabungan Daerah, terdapat 11 syarat teknis yang menentukan sebuah daerah layak atau tidak dimekarkan. Sebelas syarat itu adalah, kemampuan ekonomi, potensi daerah, sosial budaya, sosial politik, kependudukan, luas daerah, pertahanan, keamanan, kemampuan keuangan, tingkat kesejahteraan dan rentang kendali penyelenggaraan pemerintahan daerah.

Sedangkan PP No. 6/2008 tentang Pedoman Evaluasi Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah diharapkan dapat menjadi dasar bagi pemerintah pusat untuk melakukan evaluasi terhadap penyelenggaraan pemerintahan daerah. Terdapat 10 aspek yang dilihat perkembangan kelengkapannya di daerah otonom baru, antara lain pembentukan organisasi perangkat daerah di daerah otonom baru, pengisian personel perangkat daerah, pengisian keanggotaan DPRD, penyelenggaraan urusan wajib dan pilihan, serta pembiayaan penyelenggaraan urusan wajib.

Selanjutnya lima aspek penilaian lainnya, yaitu pengalihan aset peralatan dan dokumen dari daerah induk ke daerah otonom baru, pelaksanaan penetapan batas wilayah daerah otonom baru,

penyediaan sarana dan prasarana pemerintahan, penyusunan rencana umum tata ruang wilayah, dan perkembangan pemerintah pada daerah otonom baru yang ibu kotanya dipindahkan. Secara ringkas, evaluasi yang diatur dalam PP tersebut meliputi empat hal, yakni Evaluasi Kinerja Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah (EKPPD), Evaluasi Kemampuan Penyelenggaraan Otonomi Daerah (EKPOD), dan Evaluasi Daerah Otonom Baru (EDOB).

Peraturan berupa PP tersebut memungkinkan suatu daerah otonom dihapuskan dan digabungkan dengan daerah lainnya, bila tidak memenuhi sejumlah kriteria evaluasi. Sementara, proses penggabungan daerah sesuai dengan aturan pada PP No. 78/2007. Walaupun tidak mudah dan tidak populer seperti pemekaran, tapi penggabungan menjadi langkah penting yang harus segera dilakukan.

Adanya penggabungan kembali merupakan salah satu cara untuk memotivasi daerah-daerah yang sudah dimekarkan untuk mengembangkan daerahnya. Karena, salah satu prinsip pemekaran adalah kemandirian, yang sekarang banyak yang disalahgunakan bukan untuk kemandirian dan memperpendek rentang kendali, tapi untuk memperoleh DAU, DAK, dan motivasi lainnya.

## Rekomendasi

Dari uraian di atas, banyak hal yang secepatnya perlu dilakukan pembenahan oleh pemerintah pusat guna memperbaiki dan mengembalikan kembali tujuan awal dari pemekaran daerah yang berorientasi bagi kesejahteraan dan peningkatan kuantitas, dan kualitas pelayanan publik.

Pemerintah pusat dan daerah harus merubah orientasi otonomi daerah yang tidak hanya terbatas sebagai kegiatan pemekaran daerah. Pemerintah pusat dan daerah juga harus merubah persepsi bahwa pemekaran dari kepentingan politis dan ekonomis yang hanya menguntungkan elit tertentu ke kepentingan pelayanan publik dan kesejahteraan, serta memberikan pemahaman yang komprehensif dan terukur kepada masyarakat tentang pentingnya otonomi daerah yang akan berdampak langsung pada kuantitas dan kualitas pelayanan publik.

Pemerintah harus memiliki *grand strategy* otonomi daerah untuk mengetahui berapa idealnya jumlah provinsi dan berapa jumlah

kabupaten/kota di seluruh Indonesia dengan indikator yang terukur dan berbeda, serta sesuai kondisi dan potensi daerah yang akan dimekarkan (*cluster*), khususnya penerapan persyaratan teknis, wilayah, dan administratif.

Pemerintah juga perlu melakukan perbaikan terhadap inkonsistensi antara kebijakan dasar desentralisasi dan kebijakan-kebijakan lain pemerintahan. Inkonsistensi kebijakan itu berwujud tidak sinkronnya regulasi-regulasi sektoral dengan regulasi otonomi daerah. Masih banyak produk perundangan-undangan yang belum disinkronkan telah menyebabkan kerancuan dan ketidakpastian hukum, antara lain pada kegiatan ekonomi di daerah.

Lebih jauh, diperlukan pula perbaikan struktur bangunan otonomi daerah yang disusun sebagai bangunan berjenjang (*hierarchical autonomy*), yakni di tingkat provinsi dan kabupaten/kota. Beberapa kewenangan yang didesentralisasikan masih terbagi antara pemerintah provinsi dan kabupaten/kota. Akibatnya, dalam pelaksanaannya masih terlihat benturan-benturan, karena belum jelasnya batas-batas kewenangan antara dua tingkat otonomi tersebut. Untuk itu, perlu dilakukan peninjauan kembali dikotomi provinsi dan kabupaten/kota sebagai basis pelaksanaan otonomi daerah.

Oleh karena itu, pelaksanaan otonomi daerah sebaiknya dilaksanakan pada satu tingkat saja, khususnya di tingkat kabupaten/kota, karena jika di tingkat provinsi merupakan kemunduran sebab akan makin menjauhkan pemerintah dengan masyarakat. Wilayah Indonesia yang amat luas tidak cocok jika otonomi daerah diletakkan di provinsi. Provinsi sebaiknya diperankan sebagai kepanjangan tangan pemerintah pusat. Artinya, tugas dan fungsi provinsi bersifat konsultatif dan supervisi atas segala kebijakan yang dibuat pemerintah kabupaten/kota. Selain itu, dasar dari pemberian otonomi harus sesuai dengan enam hal penataan di atas.

Pemerintah perlu memperkuat tim yang dibentuk dengan melibatkan berbagai *stakeholder* terpilih untuk melakukan pengkajian mendalam tentang pemekaran, serta mengawasi dan mengevaluasi pemekaran daerah. Kajian mendalam diperlukan untuk mengetahui analisis manfaat yang komprehensif dan akurat tentang pemekaran daerah, serta jumlah ideal daerah otonom di Indonesia. Terkait dengan itu, usulan untuk membentuk Komite Regulasi Daerah sudah pantas direalisasikan.

Khusus untuk permasalahan dana transfer ke daerah, pemerintah dalam hal ini Departemen Keuangan, perlu melakukan evaluasi penggunaan anggaran DAU dan DAK melalui koordinasi dengan Depdagri sebagai pembina dan pengawas daerah, serta bekerja sama dengan Bappenas untuk melakukan sinergi perencanaan pembangunan nasional dan pembangunan daerah.

Hal tersebut patut diberikan apresiasi karena dapat menciptakan sinergi dalam hal pendanaan dan pencapaian target pembangunan, sehingga dapat mengefektifkan program-program pembangunan, serta mengetahui apakah terjadi penyimpangan dalam penyerapan dana transfer ke daerah tersebut, atau tidak.

Hal lain yang perlu dijadikan prioritas penanganan adalah permasalahan yang akan timbul paska evaluasi daerah, khususnya bagi daerah yang dikategorikan gagal dan perlu dilakukan penggabungan daerah otonom yang gagal. Meskipun tidak serta-merta digabungkan, melainkan diberikan pembinaan tiga tahun berturut-turut terlebih dahulu, dan jika daerah otonom tetap menunjukkan kinerja yang rendah, maka akan dipertimbangkan untuk penghapusan atau penggabungan dengan daerah induk, meskipun ancaman potensial perlu diidentifikasi dan direncanakan solusinya dengan matang.

Hal ini disebabkan karena daerah yang terkena penggabungan sudah memiliki pemerintahan, identitas, infrastruktur, SDM, dan masyarakat sebagai bagian dari daerah tersendiri. berbeda dengan daerah lainnya yang akan digabungkan. Karena itu, ketika keputusan penggabungan dilaksanakan, semua perangkat baik politik, ekonomi, administrasi, maupun wilayah sudah tersedia dan siap pakai.

Di sisi lain, hal ini menjadi tantangan bagi para pemimpin daerah otonom baru hasil penggabungan untuk bekerja keras, mewujudkan hakikat otonomi daerah dengan meningkatkan kesejahteraan dan kemakmuran masyarakat, membuat kebijakan dan menyusun anggaran, serta mengalokasikannya benar-benar untuk kepentingan rakyat dengan mengesampingkan asal usul pembentukan daerah.







## *Bagian Lima*

### **POLITIK INDONESIA 2009: Partai Politik, Pemilu, Koalisi Pemerintahan dan Prospek Demokrasi**

— Hanta Yuda AR —

Dinamika politik Indonesia sepanjang tahun 2009 didominasi dengan isu seputar pemilu legislatif, pemilu presiden, koalisi partai, dan pembentukan kabinet. Pemilu 2009 merupakan pemilu ketiga Indonesia di era transisi demokrasi. Menurut Samuel P. Huntington, era transisi demokrasi mestinya berakhir setelah dua kali pemilu berkala yang demokratis, dimana pemilu-pemilu tersebut mengantarkan suatu rezim demokratis, yang bekerja atas dasar konstitusi yang demokratis pula.<sup>1</sup>

Jika merujuk pada tesis Huntington tersebut, idealnya Indonesia sudah melewati masa transisi demokrasi, karena sudah tiga kali mengalami pemilu berkala yang demokratis. Berangkat dari asumsi diatas, memunculkan pertanyaan: apakah Indonesia sudah layak disebut masuk pada tahap konsolidasi demokrasi?

Salah satu pilar utama komponen konsolidasi demokrasi adalah pelebagaan partai politik. Samuel Huntington dan Larry Diamond, misalnya, berpandangan bahwa salah satu indikator utama menuju demokrasi terkonsolidasi diperlukan kelembagaan partai politik dan pemilu sebagai esensi demokrasi. Pandangan ini sejalan dengan Katz

---

<sup>1</sup> Samuel P. Huntington, *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*, Norman: University Oklahoma, 1991.

yang berpendapat tentang posisi partai politik sebagai institusi paling esensial dan inti dari pemerintahan demokrasi modern.<sup>2</sup> Karena itu, prospek demokrasi dan demokratisasi di suatu negara sangat ditentukan oleh institusionalisasi (pelembagaan) partai-partainya.

Merujuk pada sistem institusionalisasi partai yang dikembangkan Scott Mainwaring dan Mariano Torcal, dua dari empat dimensi pelembagaan partai meliputi beberapa aspek.<sup>3</sup> *Pertama*, kedalaman akar partai dalam masyarakat. Idealnya partai politik memiliki pendukung utama yang tidak berubah di setiap pemilu dan partai juga mempunyai ideologi yang mengikat. Akar partai dalam masyarakat ini ditentukan oleh program dan ideologi yang jelas dan dapat diterima masyarakat, serta menyangkut hubungan antara partai dan pemilihnya. *Kedua*, stabilitas kompetisi partai. Kompetisi partai yang tidak disertai institusionalisasi akan mempertinggi angka pergerakan perubahan jumlah partai (*volatility*) dalam pemilu. Peserta pemilu akan terus mengalami perubahan.

Kedua dimensi ini akan menjadi kerangka analisis mengenai pelembagaan partai politik sebagai prasyarat menuju demokrasi terkonsolidasi di Indonesia. Dimensi ideologi dan kedalaman akar partai dalam masyarakat dan dimensi kompetisi partai menyangkut angka pergerakan perubahan jumlah partai (*volatility*) dalam pemilu ini akan dipotret dari dinamika politik sepanjang tahun 2009, yaitu Pemilu Legislatif 2009, koalisi pilpres, dan koalisi pemerintahan.

### **Pemilu Legislatif 2009 dan Perkembangan Partai Politik**

Hasil Pemilu Legislatif 2009 berhasil mengantarkan tujuh partai terbesar lolos *parliamentary threshold* ke parlemen. Selain itu, hasil Pemilu 2009 menunjukkan bahwa dua partai besar pemenang Pemilu 2004 (PDIP dan Golkar) mengalami penurunan suara yang cukup signifikan. Di kelompok partai papan tengah (Pemilu 2004), dua di antaranya, yaitu Partai Demokrat dan PKS mengalami kenaikan, meskipun dengan gradasi yang berbeda. Sementara tiga partai menengah lainnya, PAN, PPP, dan PKB mengalami penurunan.

2 Richard S Katz, *A Theory of Parties and Electoral System*, Johns Hopkins University Press, 1980

3 Pengakaran partai (*party rooting*) dan daya saing (*party competitiveness*) merupakan dua dari empat dimensi institusionalisasi partai. Lihat Scott Mainwaring dan Mariano Torcal, *Party System Institutionalization and Party System Theory After the Third Wave of Democratization* dalam Katz, Richard. S dan William Crotty (editor). *Hand Book of Party Politics*, (London: Sage, 2006), hlm 206-207

**Tabel 5.1 Peringkat Perolehan Suara Partai Politik  
Hasil Pemilu Legislatif 2009**

No	Partai Politik	Jumlah Suara	%
1	Partai Demokrat (PD)	21.703.137	20,85%
2	Partai Golkar (PG)	15.037.757	14,45%
3	Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan (PDIP)	14.600.091	14,03%
4	Partai Keadilan Sejahtera (PKS)	8.206.955	7,88%
5	Partai Amanat Nasional (PAN)	6.254.580	6,01%
6	Partai Persatuan Pembangunan (PPP)	5.533.214	5,32%
7	Partai Kebangkitan Bangsa (PKB)	5.146.122	4,94%
8	Partai Gerakan Indonesia Raya (Gerindra)	4.646.406	4,46%
9	Partai Hati Nurani Rakyat (Hanura)	3.922.870	3,77%
10	Partai Bulan Bintang (PBB)	1.864.752	1,79%
11	Partai Damai Sejahtera (PDS)	1.541.592	1,48%
12	Partai Kebangkitan Nasional Ulama (PKNU)	1.527.593	1,47%
13	Partai Karya Pembangunan Bangsa (PKPB)	1.461.182	1,40%
14	Partai Persatuan Bintang Reformasi (PPBR)	1.264.333	1,21%
15	Partai Peduli Rakyat Nasional (PPRN)	1.260.794	1,21%
16	Partai Keadilan dan Persatuan Indonesia (PKPI)	934.892	0,90%
17	Partai Demokrasi Pembaruan (PDP)	896.660	0,86%
18	Partai Barisan Nasional (Barnas)	761.086	0,73%
19	Partai Pengusaha dan Pekerja Indonesia (PPPI)	745.625	0,72%
20	Partai Demokrasi Kebangsaan (PDK)	671.244	0,64%
21	Partai Republik Nusantara (RepublikaN)	630.780	0,61%
22	Partai Persatuan Daerah (PPD)	550.581	0,53%
23	Partai Patriot	547.351	0,53%
24	Partai Nasional Benteng Kerakyatan Indonesia (PNBKI)	468.696	0,45%
25	Partai Kedaulatan	437.121	0,42%
26	Partai Matahari Bangsa (PMB)	414.750	0,40%
27	Partai Pemuda Indonesia (PPI)	414.043	0,40%
28	Partai Karya Perjuangan (Pakar Pangan)	351.440	0,34%
29	Partai Pelopor	342.914	0,33%
30	Partai Kasih Demokrasi Indonesia (PKDI)	324.553	0,31%
31	Partai Indonesia Sejahtera (PIS)	320.665	0,31%
32	PNI-Marhaenisme	316.752	0,30%
33	Partai Buruh	265.203	0,25%
34	Partai Perjuangan Indonesia Baru (PPIB)	197.371	0,19%
35	Partai Persatuan Nahdatul Ummah Indonesia (PPNUI)	142.841	0,14%
36	Partai Sarikat Indonesia (PSI)	140.551	0,14%
37	Partai penegak Demokrasi Indonesia (PPDI)	137.727	0,13%
38	Partai Merdeka	111.623	0,11%
<b>Total</b>		<b>104.095.847</b>	<b>100%</b>

Sumber: Diolah dari Data Resmi KPU

Jika melihat pergeseran persentase perolehan suara partai-partai politik di Pemilu 2009, Partai Demokrat menunjukkan kenaikan sangat spektakuler. Pada Pemilu 2004, partai yang didirikan SBY ini hanya memperoleh suara 7,45 persen melonjak menjadi 20,85 persen di Pemilu 2009. Kebalikan dari Demokrat, Golkar dan PDIP justru merupakan dua partai yang mengalami penurunan suara paling signifikan. Di Pemilu 2004 Golkar memperoleh suara 21,57 persen menurun drastis menjadi 14,45 persen di Pemilu 2009. Perolehan suara PDIP pada Pemilu 2004 18,53 persen, turun menjadi 14,03 persen di Pemilu 2009. Golkar dan PDIP berada di urutan kedua dan ketiga di Pemilu 2009.

Di urutan ke empat, PKS dari 7,34 persen mengalami kenaikan pada Pemilu 2009 menjadi 7,88 persen. PAN di Pemilu 2004 6,44 persen, mengalami penurunan menjadi 6,01 persen. PKB di Pemilu 2004 10,56 persen turun drastis menjadi 4,94 persen. Sedangkan PPP di Pemilu 2004 8,15 persen, turun menjadi 5,32 persen. Di urutan kedelapan dan sembilan, Gerindra dan Hanura sebagai pendatang baru di Pemilu 2009, masing-masing berhasil mendapatkan 4,46 persen dan 3,77 persen.

Ada beberapa catatan penting dalam menganalisa hasil pemilu legislatif dan perkembangan peta partai politik pasca-Pemilu 2009. **Pertama**, membaca fenomena kenaikan suara Partai Demokrat sebesar 300 persen, sulit untuk tidak mengatakan bahwa faktor utama kemenangan Demokrat adalah kuatnya daya magnet dari simbol personalitas SBY ketimbang kekuatan ideologi dan platform partai. Kekuatan figur SBY terletak pada komitmennya yang mementingkan intelektualitas. Selain itu, SBY juga memiliki kecerdikan menyelesaikan masalah dalam berbagai sudut pandang yang berbeda dan mampu memberikan empati dalam penampilannya.

Kecerdikan lain dari SBY adalah, kemampuannya mengambil keuntungan dari apa yang tidak dikerjakannya, meskipun itu hanya dalam persepsi publik. SBY juga memiliki kelemahan, karena terlalu banyak pertimbangan, terkesan ragu-ragu, kurang tegas, dan datar secara emosional. Terepas dari semua itu, SBY sebagai *incumbent* telah berhasil “menguasai” persepsi publik atas keberhasilan pemerintahan yang diasosiasikan sebagai keberhasilan Partai Demokrat. Meskipun sebenarnya partai ini tidak mempunyai basis massa tradisional cukup kuat.

Selain itu, ada kecenderungan persepsi publik bahwa jika pemerintah berhasil, maka popularitas SBY akan meningkat dan partai yang akan mendapat *credit point* adalah Partai Demokrat. Sementara Partai pendukung pemerintah yang lainnya, tidak akan mendapatkan efek positif atas keberhasilan itu.

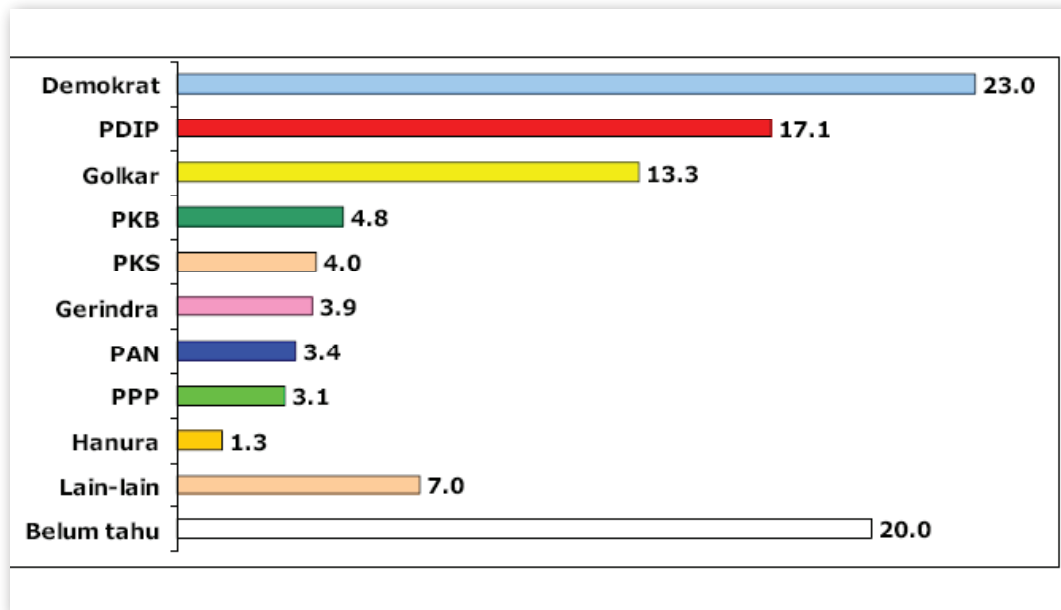
Hal menarik dari fenomena ini, persepsi publik jauh lebih menentukan dalam politik, ketimbang realita itu sendiri. Inilah era persepsi publik sebagai “panglima”. Berdasarkan fenomena ini, mengindikasikan bahwa kekuatan faktor figur jauh lebih kuat ketimbang ideologi dan platform partai dalam kompetisi pemilu. Dengan kata lain, ideologi dan pengakaran partai di pemilih semakin melemah. Fenomena melemahnya ideologi dan pengakaran partai menggambarkan rendahnya institusionalisasi partai politik di Indonesia

**Kedua**, kegagalan partai-partai besar pemenang Pemilu 2004 dalam merawat konsituen dan membina soliditas internal mesin partai menjadi faktor kekalahan beberapa partai seperti PDIP dan Golkar. Beberapa lembaga riset sejak jauh-jauh hari sebenarnya sudah memprediksikan tentang potensi degradasi suara Partai Golkar dan PDIP di Pemilu 2009.

Namun, prediksi tersebut diterima dengan setengah tidak percaya bahkan menuding kelemahan metodologi survei lembaga-lembaga riset tersebut. Prediksi Lembaga Survei Indonesia (LSI) pada bulan Desember 2008, misalnya, sudah menunjukkan mulai menguatnya popularitas dan tingkat elektabilitas Partai Demokrat dan kemungkinan penurunan perolehan suara Partai Golkar dan PDIP.

Padahal dibandingkan dengan partai-partai lain, sebenarnya Partai Demokrat tidak terlalu istimewa dalam hal strategi politik dan figur caleg-calegnya. Bahkan struktur dan mesin PDIP dan Golkar relatif lebih kuat dan teruji ketimbang Demokrat. Kegagalan partai-partai, terutama PDIP dan Golkar sebagai pemenang Pemilu 2004, dalam merawat kepercayaan pemilih dan merawat soliditas internal juga menjadi faktor menyokong kemenangan Demokrat. Hal ini juga menunjukkan masih rendahnya institusionalisasi partai politik di Indonesia.

**Grafik 5.1 Hasil Survei LSI (Lembaga Survei Indonesia)  
Desember 2008**



Sumber: [www.lsi.or.id](http://www.lsi.or.id)

**Ketiga**, menurunnya tingkat kesetiaan pemilih terhadap partai dan adanya gejala pergeseran perilaku pemilih yang semakin cair sekaligus “pragmatis-rasionalis” atau tidak ideologis, terutama dari kelompok *swing voters*. Rendahnya tingkat kesetiaan pemilih terhadap partai sekaligus menghancurkan mitos istilah partai besar.

Kekalahan Partai Golkar dan PDIP, serta kemenangan Partai Demokrat setidaknya menggambarkan realitas itu. Di setiap pemilu berpotensi melahirkan pendatang baru sebagai pemenang. Fenomena kemenangan Partai Demokrat dengan kenaikan suara sebesar 300 persen juga menjadi salah satu gambaran tingkat kesetiaan pemilih terhadap partai sangat rendah. Rendahnya tingkat kesetiaan pemilih menunjukkan masih rendahnya akar partai di masyarakat. Hal ini menggambarkan rendahnya tingkat pelembagaan partai di Indonesia.

**Tabel 5.2 Tingkat Kesetiaan Pemilih Terhadap Partai**

Partai yang dipilih di 2009	Partai yang dipilih pada Pemilu 2004 (persen)						
	Golkar	PDIP	PKB	PPP	Demokrat	PKS	PAN
Partai Golkar	35,80	5,90	3,70	1,30	4,20	3,30	1,60
PDIP	4,40	38,60	4,90	2,10	4,40	3,30	1,00
PKB	1,20	1,30	34,30	3,40	1,50	0,80	0,00
PPP	1,90	1,30	2,90	31,50	1,00	0,80	1,00
Partai Demokrat	13,40	8,70	7,50	11,90	42,00	9,10	7,30
PKS	3,70	3,50	3,50	6,00	3,50	53,70	39,10
PAN	3,20	2,40	2,00	2,60	1,70	3,30	20,30
Partai Hanura	2,00	3,00	1,70	2,60	3,90	0,80	3,10
Partai Gerindra	3,10	3,00	2,00	2,60	2,70	2,50	2,10
Lainnya	10,90	9,60	16,10	10,20	6,50	6,60	4,20
Tidak memilih	0,30	0,60	0,00	0,40	0,40	0,80	0,00
Tidak menjawab	20,00	21,90	21,30	25,50	28,10	14,90	20,30
<b>Total</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>

Sumber : Exit poll, Lembaga Penelitian, Pendidikan, dan Penerangan Ekonomi dan Sosial (LP3ES), 9 April 2009, Penelitian ini dibuat terhadap 7541 pemilih di 1920 TPS dalam Pemilu Legislatif, April 2009. Tabel ini menunjukkan pemilih tahun 2004 dan partai apa saja yang dipilih pada tahun 2009 (Daniel Dhakidae, "Partai Politik di Persimpangan Jalan," Prisma, Vol. 28, Juni 2009)

Survei di atas menunjukkan bahwa telah terjadi pergeseran peringkat partai yang ditentukan oleh tingkat kesetiaan pemilih. Kesetiaan tertinggi pemilih dimiliki PKS tidak mampu menaikkan suara PKS secara signifikan, tetapi tingkat kesetiaan sedang yang dimiliki Partai Demokrat justru mampu meningkatkan suara menjadi 300 persen. Itu artinya, pemilih Indonesia semakin mencair dan mengambang.










**Keempat**, hasil Pemilu 2009 ternyata secara kuantitas tidak memunculkan kekuatan politik dominan, karena tidak ada satupun parpol yang mampu memperoleh suara mayoritas (*single majority*), yaitu yang memperoleh suara lebih dari 50 persen. Hal ini merupakan realitas politik yang tidak bisa dihindari dalam sistem multipartai pluralisme ekstrem (38 partai peserta pemilu) seperti Indonesia saat ini. Namun, sistem kepartaian mengalami pergeseran ketika di parlemen, yang terbentuk adalah pluralisme terbatas, dengan hanya 9 partai yang memperoleh kursi di DPR.

Desain regulasi elektoral yang merupakan tradisi baru di di Pemilu 2009, sistem ambang batas perolehan kursi di parlemen atau *parliamentary threshold* (PT) 2,5 berhasil merampingkan jumlah partai di parlemen. Dibandingkan pengalaman di Pemilu 2004 dengan memberlakukan ambang batas suara pemilu atau *electoral threshold*



(ET), penerapan PT terbukti lebih efektif untuk menyederhanakan jumlah partai di parlemen. Jika sebelumnya, konfigurasi DPR hasil Pemilu 1999 ada 19 partai politik, dan 16 partai di DPR hasil Pemilu 2004, maka di Pemilu 2009 hanya 9 partai partai, yaitu Partai Demokrat, Partai Golkar, PDI Perjuangan, PKS, PAN, PPP, PKB, Gerindra, dan Hanura.

**Tabel 5.3 Komposisi Pembagian Kursi di DPR Hasil Pemilu 2009**

No	Lambang	Partai Politik (Fraksi)	Kursi di DPR	Persentase Kursi di DPR
1		Partai Demokrat	148	26,40
2		Partai Golkar	106	18,92
3		PDI Perjuangan	94	16,78
4		PKS	57	10,17
5		PAN	46	8,21
6		PPP	38	6,78
7		PKB	28	5,00
8		Gerindra	26	4,64
9		Hanura	17	3,04
<b>Total</b>			<b>560</b>	<b>100.00</b>

Sumber: Diolah dari Data Resmi KPU dan [www.dpr.go.id](http://www.dpr.go.id).

Jika persyaratan PT 2,5 persen disimulasikan di Pemilu 1999, maka yang berhasil masuk ke parlemen hanya 6 partai, yaitu PDIP, Partai Golkar, PKB, PPP, dan PAN. Sementara jika disimulasikan di Pemilu 2004 hanya akan mengantarkan 7 partai politik di DPR, yaitu Partai Golkar, PDIP, PKB, Partai Demokrat, PPP, PKS dan PAN. Dibandingkan 19 parpol di DPR hasil Pemilu 1999 dan 16 parpol hasil Pemilu 2004, maka pemberlakuan persyaratan PT 2,5 persen jauh lebih efektif menyederhanakan kekuatan parpol di parlemen.

Karena itu, meskipun peserta Pemilu 2009 lebih banyak dari Pemilu 2004, tetapi jumlah partai politik yang berhasil ke parlemen lebih sedikit. Itu artinya, secara bertahap sistem kepartaian akan mengalami penyederhanaan. Untuk jangka pendek hal ini akan mengurangi fragmentasi kekuatan politik di parlemen, dan untuk jangka panjang akan mendorong stabilitas kompetisi sistem kepartaian ke arah institusionalisasi partai politik.



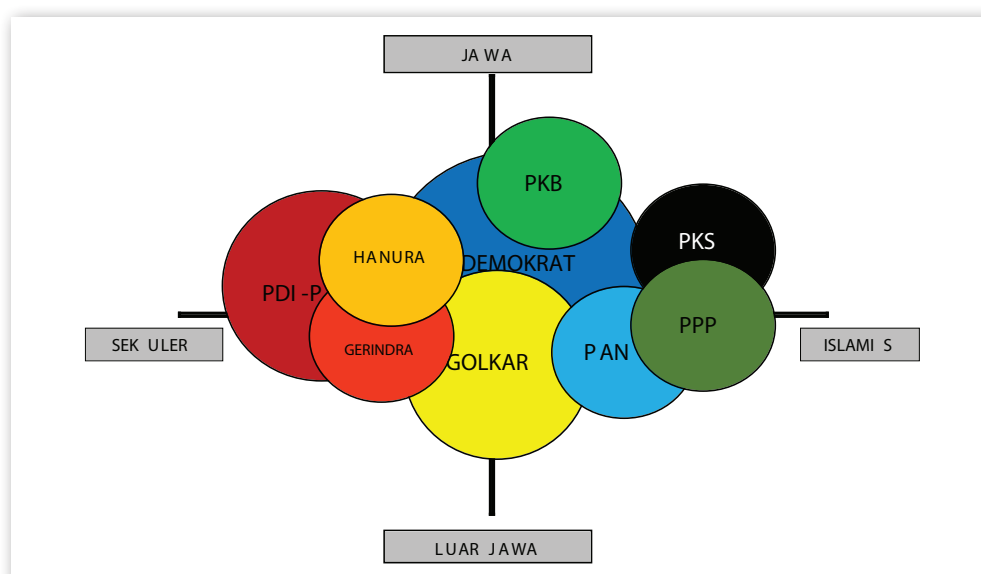
Meskipun perkembangan jumlah partai politik di parlemen sudah memiliki kecenderungan menuju stabilitas, namun belum dapat dikatakan terinstitusionalisasi karena belum mencapai stabilitas jumlah partai (*volatility*) dalam pemilu. Indikatornya peserta pemilu terus mengalami perubahan.

**Tabel 5.4 Kecenderungan Penyederhanaan Partai Politik di Parlemen**

Pemilu	Partai Lolos Administratif	Peserta Pemilu	Partai di Parlemen	Jumlah Fraksi Parlemen	Desain Electoral
1999	148	48	19	11	-
2004	50	24	16	10	<i>Electoral threshold</i>
2009	51	38	9	9	<i>Parliamentary threshold</i>

**Kelima**, rentang ideologi formal dan basis massa pendukung partai-partai yang menguasai kursi parlemen hasil Pemilu 2009 tidak jauh berbeda dengan Pemilu 1999 dan Pemilu 2004. Jika pendekatan Kevin Raymond Evans<sup>4</sup>, yang menggunakan dua garis belahan, yaitu garis vertikal (elitis—populis) dan garis horisontal (religius—sekuler), dimodifikasi menjadi garis vertikal (Jawa—luar Jawa) dan garis horisontal (religius-sekuler), maka secara formal, sembilan partai yang menguasai kursi DPR 2009-2014 memiliki rentang ideologi yang cukup berjauhan.

**Skema 5.1 Pemilahan Ideologi dan Basis Dukungan Partai Hasil Pemilu 2009**



4 Kevin Raymond Evans, *Sejarah Pemilu dan Partai Politik di Indonesia*, PT Arise Consultancies, 2003, halaman: 31.

Namun, ideologi semakin tidak jelas perbedaannya jika diturunkan dalam tataran platform dan program partai, karena hampir sama dan semakin tidak jelas jika dilihat dari praktiknya. Pemetaan jarak ideologi partai mulai memudar jika dilihat dari peta koalisi pada pemilihan presiden dan koalisi pemerintahan. Internalisasi ideologi partai sangat lemah dalam praktek politik keseharian. Partai lebih cenderung mengusung isu populis untuk kepentingan politik praktis ketimbang mengusung nilai ideologis.

Sikap partai politik dalam menyikapi kebijakan pemerintah atau menentukan sikap koalisi, misalnya, hampir tidak terlihat sama sekali pertimbangan ideologinya. Fenomena ini terekam dalam dinamika koalisi partai pada Pemilihan Presiden 2009 dan kabinet SBY-Boediono. Partai yang memiliki jarak ideologi sangat jauh, seperti Partai Demokrat dengan PPP dan PKS, justru menjalin koalisi.

Hal ini menegaskan bahwa internalisasi ideologi sangat lemah dan koalisi yang dibangun lebih dominan karena ikatan pragmatis, ketimbang atas dasar kedekatan ideologi. Lemahnya ideologi partai ini juga membuktikan masih rendahnya tingkat institusionalisasi partai politik di Indonesia.

### **Partai Politik dan Koalisi Pemilu Presiden**

Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden 8 Juli 2009 yang lalu diikuti tiga pasangan calon presiden (capres) dan calon wakil presiden (cawapres), yaitu Megawati Soekarnoputri–Prabowo Soebianto, Susilo Bambang Yudhoyono–Boediono, dan Jusuf Kalla–Wiranto. Pasangan nomor urut 1, Mega-Prabowo diusung oleh koalisi sembilan partai politik. Dua partai politik yang lolos *parliamentary threshold* (PDIP dan Gerindra) dan tujuh partai nonparlemen (Partai Merdeka, Partai PNI Marhaen, PKP, Kedaulatan, PSI, Partai Buruh, dan PPNUI).

Pasangan nomor urut 2, SBY-Boediono didukung oleh koalisi 23 partai politik yang terdiri atas lima parpol yang lolos ke parlemen (Partai Demokrat, PKS, PPP, PAN, dan PKB), serta 18 parpol nonparlemen (PBB, PBR, PDS, PKPI, PKPB, Patriot, PNBKI, PPI, PPRN, PDP, PPPI, Partai Republikan, Pelopor, PKDI, PIS, PPIB, dan PPDI, PPD). Secara kuantitas, pasangan ini memiliki persentase dukungan partai terbanyak. Sementara pasangan nomor urut 3, JK-Wiranto didukung oleh koalisi dua partai politik lolos

*parliamentary threshold*, yaitu Partai Golkar dan Hanura, serta beberapa partai kecil yang tidak lolos *parliamentary threshold*. Namun, 10 partai nonparlemen pendukung pasangan SBY-Boediono dalam perjalanannya mengalihkan dukungan ke pasangan JK-Wiranto. Kesepuluh partai yang mengalihkan dukungannya ke JK-Wiranto tersebut adalah PKPI, PDP, PPPI, PKPB, PBR, PPRN, PIB, PPI, PPD dan PPD.

**Tabel 5.5 Peta Kekuatan Koalisi Partai Pendukung Capres-Cawapres**

Nomor Urut	Pasangan Capres-Cawapres	Partai Politik Pengusul	Persentase Suara	Persentase Kursi DPR
1	Megawati – Prabowo	PDIP, Partai Gerindra, PKNU, Partai Kedaulatan, Pakar Pangan, PNI Marhaenisme, Partai Buruh, PSI, Partai Merdeka	18,74	21,61
2	Yudhoyono – Boediono	Partai Demokrat, PKS, PAN, PPP, PKB, PBB, PDS, PKPB, PBR, PPRN, PKPI, PDP, PPPI, Partai Republikan, Partai Patriot, PNBKI, PMB, PPI, Partai Pelopor, PKDI, PIS, Partai PIB, Partai PDI	51,72	56,07
3	Jusuf Kalla – Wiranto	Partai Golkar, Partai Hanura	18,22	22,32

Sumber: KPU diolah.

Pemilihan presiden dan wakil presiden akhirnya dimenangkan pasangan nomor urut 2, SBY-Boediono dalam satu putaran dengan memperoleh suara lebih dari 60 persen. Perolehan suara pasangan ini melebihi akumulasi suara partai pendukung di pemilu legislatif. Hal ini menunjukkan bahwa pilihan pemilih terhadap partai tidak secara otomatis sama dengan pasangan capres-cawapres yang diusung partai.

Ada dua catatan penting mengenai peta koalisi Pilpres 2009 yang dimenangkan pasangan SBY-Boediono dalam kaitannya dengan perkembangan dan peran partai politik. **Pertama**, rendahnya pertimbangan ideologi dan platform partai politik dalam menentukan kebijakan koalisi. Pertimbangan pragmatisme politik dan peluang meraih kekuasaan jauh lebih besar ketimbang alasan persamaan platform dan ideologi. Fenomena ini menunjukkan lemahnya ideologi partai dalam berkoalisi. Hal inilah akan menyebabkan bangunan koalisi yang terbentuk sangat rapuh, pragmatis dan tidak disiplin.

**Kedua**, dinamika Pilpres 2009 menunjukkan bahwa faktor figur memainkan peranan sangat penting dibandingkan dengan faktor mesin partai, karena SBY-Boediono memenangkan Pilpres 2009 dalam satu putaran dengan memperoleh suara melebihi akumulasi suara partai pendukung pasangan ini. Karena itu, dalam pemilihan langsung, faktor figur memegang peran sentral. Fenomena ini, di sisi lain, justru menunjukkan lemahnya pengakaran partai di masyarakat.

Kedua catatan ini sekaligus menunjukkan bahwa masih rendahnya tingkat pelemagaan partai-partai di Indonesia. Karena itu, tidak hanya pada pemilu legislatif, pola partai-partai dalam berkoalisi juga menggambarkan bahwa ideologi partai sangat lemah dan belum mengakar. Hal ini juga mengindikasikan bahwa pelemagaan partai politik di Indonesia masih sangat rendah.

### **Partai Politik dan Koalisi Pemerintahan**

Pasangan SBY-Boediono berhasil memenangkan pemilihan presiden dalam satu putaran. Meskipun koalisi partai pendukung pasangan SBY-Boediono di atas kertas telah menguasai mayoritas sederhana kekuatan parlemen – 314 kursi di DPR terdiri dari Partai Demokrat 148 kursi, PKS 57, PAN 46, PPP 38, dan PKB 28 – sebesar 56,56 persen dari 560 kursi DPR. Ketika membentuk pemerintahan, sebenarnya SBY-Boediono memiliki beberapa pilihan dalam berkoalisi. Di samping tetap mempertahankan komposisi koalisi seperti di pilpres (Partai Demokrat, PKS, PAN, PPP dan PKB), ada 3 varian opsi untuk memperluas koalisi yang paling mungkin dijadikan pilihan alternatif.

**Pertama**, mempertahankan koalisi pilpres (56,56 persen), yang terdiri dari Partai Demokrat, PKS, PAN, PPP dan PKB. Opsi ini sebenarnya paling ideal dalam logika demokrasi, karena koalisi yang terbangun tidak kebesaran dan masih memberi ruang politik bagi tumbuhnya kekuatan oposisi. Arend Lijphart mengistilahkannya dengan koalisi kemenangan minimal (*minimal winning coalition*).

Koalisi ini secara kuantitas tidak terlalu besar tetapi juga tidak kekecilan. Koalisi ini biasanya hanya terdiri dari mayoritas sederhana kursi di DPR. Koalisi model ini juga membatasi jumlah anggota koalisi menjadi sekedar jumlah minimum, yang menjadi syarat untuk memenuhi mayoritas aritmatika di parlemen, yaitu sekitar 51 hingga 60 persen kursi parlemen.

**Kedua**, memperluas koalisi dengan merangkul Partai Golkar bergabung dalam koalisi pendukung pemerintah. Opsi ini memperluas kekuatan koalisi dengan menguasai 75,48 persen kursi di parlemen. Koalisi yang akan terbentuk kebesaran (*oversized coalition*). **Ketiga**, memperluas koalisi dengan variasi menarik PDI Perjuangan dalam koalisi pendukung pemerintah. Opsi ketiga ini hampir sama dengan opsi kedua. Hanya saja pilihannya antara Partai Golkar atau PDI Perjuangan. Opsi koalisi ini juga kebesaran (*oversized coalition*) dengan menguasai 73,34 persen kursi parlemen. **Keempat**, memperluas koalisi dengan melibatkan kedua partai besar, Golkar dan PDIP. Praktis hanya Gerindra dan Hanura yang tersisa di luar pemerintahan.

**Tabel 5.6 Alternatif Koalisi Pemerintahan SBY-Boediono**

Partai	Jumlah Kursi DPR	Prosentase Kursi DPR	Opsi Koalisi 1	Opsi Koalisi 2	Opsi Koalisi 3	Opsi Koalisi 4
Partai Demokrat	148	26,40	✓	✓	✓	✓
Partai Golkar	106	18,92	–	✓	–	✓
PDI Perjuangan	94	16,78	–	–	✓	✓
PKS	57	10,17	✓	✓	✓	✓
PAN	46	8,21	✓	✓	✓	✓
PPP	38	6,78	✓	✓	✓	✓
PKB	28	5,00	✓	✓	✓	✓
Partai Gerindra	26	4,64	–	–	–	–
Partai Hanura	17	3,04	–	–	–	–
<b>Total</b>	<b>560</b>	<b>100,00</b>	<b>56,56 %</b>	<b>75,48 %</b>	<b>73,34 %</b>	<b>92,26 %</b>

Dari keempat opsi di atas, opsi kedua dengan merangkul Golkar, akhirnya menjadi pilihan SBY dan Partai Demokrat. Meskipun hingga detik-detik terakhir pembentukan kabinet, SBY masih menginginkan opsi keempat, melibatkan Partai Golkar dan PDI Perjuangan dalam koalisi pemerintahan.

Ada dua faktor yang mendorong SBY dan Partai Demokrat mengambil strategi memperluas koalisi. **Pertama**, konfigurasi mitra koalisi pendukung SBY-Boediono saat itu hanya didukung oleh partai Islam dan berbasis massa Islam – PKS, PAN, PPP, dan PKB – tanpa menyertakan satupun partai nasionalis. Kondisi ini menjadikan SBY dan Partai Demokrat kurang nyaman dalam koalisi yang dikelilingi partai Islam. Karena itulah, SBY dan Partai Demokrat membutuhkan satu partai nasionalis untuk bergabung di barisan koalisi pendukung pemerintah, pilihannya Partai Golkar atau PDI Perjuangan.

**Kedua**, kuantitas kekuatan koalisi partai pendukung pemerintah sebesar 56 persen dipandang SBY dan Partai Demokrat masih belum cukup untuk mengamankan posisi pemerintah. Kendatipun secara matematis 56 persen kursi di parlemen sudah mencapai mayoritas sederhana atau koalisi kemenangan minimal (*minimal winning coalition*), tetapi jumlah itu dipandang belum mampu mengamankan kebijakan pemerintah di parlemen. Seandainya satu saja dari keempat partai mitra koalisi – PKS, PAN, PPP, PKB – keluar dari barisan koalisi, maka kekuatan pemerintah menjadi minoritas (di bawah 50 persen). Apalagi jika ikatan koalisi parpol pendukung pemerintah sangat cair dan rapuh, seperti halnya ikatan koalisi partai pendukung Pemerintahan SBY-JK

Konsekuensi pemerintahan yang dibangun dengan koalisi partai-partai, kabinet juga harus menyertakan partai politik. Konfigurasi Kabinet Indonesia Bersatu (KIB) II yang dibentuk Presiden Susilo Bambang Yudhoyono pada 22 Oktober 2009 merupakan kabinet koalisi partai-partai. Konfigurasi kabinet masih melanjutkan tradisi kompromi parpol di KIB I. Komposisi kabinet terdiri atas 19 menteri dari unsur partai politik dan 15 menteri dari nonpartai politik. Karena itu, kabinet masih didominasi kalangan petinggi partai-partai mitra koalisi pemerintah.

Padahal kapital politik yang dimiliki SBY di periode kedua kepresidenannya ini jauh lebih tangguh dibandingkan periode sebelumnya. Kekuatan Partai Demokrat di parlemen hampir tiga kali lebih besar dari sebelumnya, dari 57 menjadi 148 kursi. Koalisi pendukung pemerintahan SBY-Boediono juga telah menguasai mayoritas kekuatan parlemen. Lebih kuat dari itu, SBY-Boediono juga telah mendapat kepercayaan dan mandat politik langsung dari rakyat dengan memenangkan pilpres lebih dari 60 persen dalam satu putaran. Namun, faktanya, kabinet masih didominasi figur-figur dari parpol. Mandat rakyat dan dukungan politik yang kuat tersebut ternyata belum mampu menjadikan SBY lebih bernyalai untuk membentuk kabinet yang mengedepankan profesionalisme ketimbang akomodasi dan kompromi.

**Tabel 5.7 Komposisi Kabinet Indonesia Bersatu II**

No	Unsur	Jumlah
1	Profesional	15
2	Partai Demokrat	5
3	Partai Keadilan Sejahtera	4
4	Partai Golkar	3
5	Partai Amanat Nasional	3
6	Partai Persatuan Pembangunan	2
7	Partai Kebangkitan Bangsa	2
<b>Total</b>		<b>34</b>

Peta koalisi partai yang dibangun Pemerintahan Susilo Bambang Yudhoyono-Boediono secara ideologis tidak jelas karena di dalam koalisi tidak menjadikan kedekatan ideologi partai atau *common platform* sebagai faktor determinan, tetapi lebih didasarkan pada *political interests* kekuasaan jangka pendek saja. Kondisi ini merupakan akibat dari lemahnya pengakaran ideologi partai-partai dan kebutuhan politik sekuritas pemerintahan.

Karena itu, dampaknya koalisi parpol pendukung pemerintah tidak akan efektif. Meskipun kekuatan koalisi partai pendukung pemerintah di parlemen secara kuantitas sangat besar, tetapi ikatan koalisi tersebut akan cair dan rapuh. Partai-partai mitra koalisi pemerintah akan menjalankan politik dua kaki, berada di kabinet sekaligus menjadi oposisi di parlemen. Fenomena ini juga mengindikasikan rendahnya tingkat pelembagaan partai-partai karena pengakaran ideologi partai masih lemah.

## Kesimpulan dan Rekomendasi

Setelah melakukan analisis tentang dinamika dan perkembangan partai politik di Indonesia sepanjang tahun 2009, maka pada bagian akhir ini akan disajikan beberapa kesimpulan. Ada lima kesimpulan tentang perkembangan partai politik di Indonesia jika dilihat dari proses dan hasil Pemilu Legislatif 2009.

**Pertama**, fenomenakenaikansuaraPartaiDemokratlebihdisebabkan faktor kuatnya daya magnet dari simbol figur dan personalitas SBY. Kekuatan faktor figur jauh lebih kuat ketimbang ideologi dan platform partai dalam kompetisi pemilu. Hal ini menunjukkan bahwa ideologi partai dan pengakaran partai di pemilih masih lemah.



**Kedua**, kekalahan partai-partai besar, seperti PDIP dan Golkar, merupakan potret kegagalan partai dalam merawat konstituen dan kepercayaan pemilih. Fenomena ini menunjukkan masih lemahnya hubungan komunikasi antara partai dan konstituennya karena akar partai di masyarakat juga masih lemah.

**Ketiga**, rendahnya tingkat kesetiaan pemilih terhadap partai dan adanya gejala pergeseran perilaku pemilih yang semakin cair sekaligus “pragmatis-rasionalis” atau tidak ideologis, terutama dari kelompok *swing voters*. Rendahnya tingkat kesetiaan pemilih ini juga mengindikasikan masih rendahnya pengakaran partai di masyarakat.

**Keempat**, partai politik di Indonesia belum terinstitusionalisasi karena belum mencapai stabilitas kompetisi partai. Hal itu ditandai dengan selalu berubahnya jumlah partai politik peserta pemilu.

**Kelima**, secara formal partai-partai memang memiliki rentang ideologi cukup luas, tetapi ideologi semakin melemah jika dilihat dari praktiknya. Ideologi partai memudar dilihat dari peta koalisi pada pemilihan presiden dan koalisi pemerintahan.

Jika dilihat dari dinamika dan peta koalisi pemilihan presiden dan koalisi pemerintahan, ada tiga catatan kesimpulan. **Pertama**, rendahnya pertimbangan ideologi dan platform partai dalam menentukan kebijakan koalisi. Pertimbangan pragmatisme politik dan peluang meraih kekuasaan jauh lebih besar ketimbang alasan persamaan ideologi.

**Kedua**, dinamika Pilpres 2009 menunjukkan bahwa faktor figur memainkan peranan sangat penting dibandingkan dengan faktor mesin partai, karena SBY-Boediono memenangkan Pilpres 2009 dalam satu putaran dengan memperoleh suara melebihi akumulasi suara partai pengusung pasangan ini. Hal ini juga mengindikasikan lemahnya pengakaran partai.

**Ketiga**, koalisi partai yang dibangun Pemerintahan SBY-Boediono secara ideologis tidak jelas karena di dalam koalisi tidak menjadikan kedekatan ideologi partai atau *common platform* sebagai faktor determinan, melainkan lebih didasarkan pada *political interests* kekuasaan jangka pendek. Kondisi ini merupakan akibat dari lemahnya pengakaran ideologi partai dan kebutuhan politik sekuritas pemerintahan. Fenomena ini juga mengindikasikan rendahnya tingkat pelembagaan partai-partai.



Berdasarkan temuan-temuan di atas, jika merujuk pada dimensi sistem institusionalisasi partai yang dikembangkan Mainwaring dan Torcal, seperti pemaparan di awal,<sup>5</sup> maka dapat disimpulkan bahwa tingkat intitusionalisasi partai di Indonesia masih rendah.

Beberapa rekomendasi yang dapat diajukan. **Pertama**, partai-partai politik perlu melakukan revitalisasi ideologi dan menjalin komunikasi politik dengan konstituen secara intensif melalui strategi pengakaran partai (party rooting). Selain itu, partai-partai perlu menciptakan prosedur internal agenda ideologisasi bagi kader partai. Internalisasi ideologi diperlukan agar kader-kader partai di parlemen dan pemerintahan menjadikan ideologi partai sebagai nilai yang mengikat.

**Kedua**, diperlukan strategi pengelolaan konflik internal partai. Karena frekuensi konflik internal akan berpengaruh terhadap kohesivitas partai di parlemen. Karena itu, diperlukan mekanisme pengelolaan konflik internal yang efektif.

**Ketiga**, demokratisasi dan pengakaran partai di masyarakat juga perlu didorong dari luar melalui regulasi Undang-Undang tentang Partai Politik. Karena itu, pemerintah dan parlemen perlu memasukkan agenda penguatan ideologi, pengakaran partai, mekanisme pendidikan politik dan komunikasi ke konstituen, dan demokratisasi internal dalam revisi paket UU Politik ke depan, terutama UU tentang Partai Politik.

### Catatan Penutup: Prospek Demokratisasi di Indonesia

Transisi demokrasi di Indonesia telah berlangsung hampir 12 tahun, pemilu demokratis berkala juga sudah dilaksanakan tiga kali, tetapi belum ada tanda-tanda akan beranjak menuju konsolidasi demokrasi. Proses transisi berjalan tersendat, karena lemahnya komponen-komponen sistem demokratis yang mencirikan demokrasi telah terkonsolidasi, terutama aspek institusionalisasi partai politik. Karena itu, partai sebagai institusi utama demokrasi modern sangat menentukan perjalanan transisi demokrasi di Indonesia.

---

5 Scott Mainwaring dan Mariano Torcal, *Op Cit*.

Merujuk pada prasyarat-prasyarat yang dibuat oleh beberapa ilmuwan, transisi demokrasi tidak otomatis berakhir ke kondisi demokrasi terkonsolidasi, tetapi sebaliknya juga berpeluang berputar arah ke otoritarian.<sup>6</sup> Transisi juga berpeluang mengalami stagnasi menjadi “transisi permanen”. Kondisi di mana transisional tidak beranjak dan jalan di tempat. Pada situasi itu, hadir yang disebut sebagai “defisiensi demokrasi”.

Meskipun terselamatkan dari ancaman berputar arah ke otoritarian lagi, tetapi Indonesia belum masuk ke tahap konsolidasi demokrasi, melainkan masih berada dalam wilayah *unconsolidated democracy*. Indikator utamanya karena partai-partai politik di Indonesia belum terinstitusionalisasi. Hal itu ditandai dengan lemahnya ideologi dan pengakaran partai di masyarakat, sebagaimana kesimpulan dari tulisan ini.

Karena itu, kecenderungan arah transisi demokrasi di Indonesia saat ini sedang berada di dua persimpangan jalan, antara demokrasi terkonsolidasi dan defisiensi demokrasi. Prospek demokratisasi di Indonesia berpeluang menuju demokrasi yang terkonsolidasi sekaligus berpotensi mengalami kemandekan, yaitu menjadi “transisi permanen” atau “defisiensi demokrasi”.



---

6 Lihat Samuel P. Huntington, *Op Cit.*, atau Guillermo O’Donnell dan Phillippe C. Schmitter, *Transisi Menuju Demokrasi: Rangkaian Kemungkinan dan Ketidakpastian*, Jakarta: LP3ES, 1993.

## *Bagian Enam*

### **POTRET DAN KINERJA REPRESENTASI DPR BARU (2009-2014)**

— Adinda Tenriangke Muchtar —

Kajian ini memusatkan perhatian pada potret dan kinerja Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) 2009-2014 yang dilantik sejak bulan Oktober 2009 lalu, serta upaya untuk mendorong Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) yang representatif dan mampu bekerja demi kepentingan rakyat secara optimal.

Kajian ini juga akan memberikan analisa dengan memotret komposisi DPR Periode 2009-2014. Apalagi Pemilihan Umum (Pemilu) Legislatif 9 April 2009 lalu telah menghasilkan kurang lebih 70 persen wajah wakil rakyat yang baru (65.1% baru, 34.9% lama). Komposisi DPR 2009-2014 yang didominasi oleh wajah baru menimbulkan dua hal dari sisi konstituen, yaitu harapan akan DPR yang lebih baik, meskipun di sisi lain ada kekhawatiran akan kinerja DPR dalam menjalankan fungsinya sebagai lembaga perwakilan rakyat.

Terlebih dengan dominasi pemenang Pemilu 2009, Partai Demokrat (PD) dan partai koalisinya (Partai Keadilan Sejahtera/PKS; Partai Amanat Rakyat/PAN; Partai Persatuan Pembangunan/PPP; Partai Kebangkitan Bangsa/PKB); dan Partai Golongan Karya (Golkar), yang mengirimkan pesan *'executive heavy'* dengan mayoritas 75,48 persen kursi partai koalisi pendukung pemerintah di DPR. Sementara, Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan (PDIP); Partai Gerakan Indonesia Raya (Gerindra), dan Partai Hati Nurani Rakyat (Hanura) berada di luar partai koalisi tersebut.

Komposisi yang didominasi oleh partai pemenang Pemilu dan *ruling party*, dalam hal ini PD, di sisi lain menimbulkan kekuatiran akan komitmen DPR dalam memperjuangkan kepentingan rakyat, mengingat koalisi partai yang dominan di DPR bukan tidak mungkin akan mempengaruhi fungsi *checks and balances*, serta produktivitas DPR dalam menjalankan fungsinya, terutama yang *notabene* memperjuangkan kepentingan rakyat. Terlebih ketika kebijakan Pemerintah dinilai berseberangan dengan aspirasi rakyat.

Terkait dengan komposisi, DPR 2009-2014 diisi oleh sembilan fraksi partai politik (parpol) yang memenuhi ambang batas dari hasil Pemilu Legislatif 9 April 2009 lalu. Sembilan fraksi tersebut adalah Fraksi PD, Fraksi Partai Golkar, Fraksi PDIP, Fraksi PKS, Fraksi PAN, Fraksi PPP, Fraksi PKB, Fraksi Partai Gerindra, dan Partai Hanura.

Tulisan ini memberikan analisis pada isu-isu utama terkait pada upaya dan kinerja DPR untuk mendorong terciptanya DPR yang relevan dengan kepentingan rakyat (representatif), produktif, dan kritis dalam proses kebijakan. Lebih jauh, tulisan ini juga mencoba memberikan beberapa rekomendasi yang dapat dipertimbangkan dan diterapkan oleh DPR untuk menjadi institusi politik dan utamanya perwakilan rakyat yang relevan, efektif, dan representatif dalam menjalankan fungsi-fungsinya.

### Potret Komposisi DPR 2009-2014

Sebelum membahas lebih lanjut tentang kinerja DPR 2009-2014, perlu diketahui terlebih dahulu potret komposisi DPR 2009-2014. Hal ini penting untuk mengetahui *power politics* dalam sistem kerja (politik) di DPR dan relasi antar aktor terkait didalamnya.

**Tabel 6.1 Komposisi dan Perolehan Kursi Parpol di DPR (2009-2014)**

Parpol	Jumlah Kursi	Persentase
Partai Demokrat	148	26,40%
Partai Golongan Karya	106	18,92%
Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan	94	16,78%
Partai Keadilan Sejahtera	57	10,17%
Partai Amanat Nasional	46	8,21%
Partai Persatuan Pembangunan	38	6,78%
Partai Kebangkitan Bangsa	28	5,00%
Partai Gerakan Indonesia Raya	26	4,64%
Partai Hati Nurani Rakyat	17	3,04%
<b>Total</b>	<b>560</b>	<b>100%</b>

Sumber : <http://www.dpr.go.id/id/tentang-dpr/fraksi>, diakses pada 12 Januari 2010, pukul 15.25 WIB.

Posisi PD sebagai parpol pemenang Pemilu juga telah mengukuhkan PD untuk menempati posisi Ketua DPR 2009-2014. Berdasarkan Undang-Undang (UU) Nomor 27 Tahun 2009 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD, Pimpinan DPR terdiri atas satu orang ketua dan empat orang wakil ketua. Ketua dan para wakil ketua DPR tersebut berasal dari parpol berdasarkan urutan perolehan kursi terbanyak dari hasil Pemilu Legislatif 9 April 2009 lalu.

Berikut ketentuan dari Pasal 82, Ayat 2 dan Ayat 3, UU Nomor 27 Tahun 2009 tersebut:

Pasal 82 Ayat 2 menyebutkan bahwa, *“Ketua DPR ialah anggota DPR yang berasal dari partai politik yang memperoleh kursi terbanyak pertama di DPR”*.

Pasal 82 Ayat 3 menyebutkan bahwa, *“Wakil Ketua DPR ialah anggota DPR yang berasal dari partai politik yang memperoleh kursi terbanyak kedua, ketiga, keempat, dan kelima”* Dan pada periode 2009-2014, Golkar, PDIP, PKS dan PAN merupakan parpol memperoleh kursi terbanyak nomor 2,3,4 dan 5.

Ketentuan tersebut telah menghasilkan kesepakatan dan keputusan mengenai Pimpinan DPR 2009-2014, yang terdiri dari: Ketua: Marzuki Alie (FPD); Wakil Ketua Bidang Korpolkam: Priyo Budi Santoso (FPG); Wakil Ketua Bidang Korinbang, Pramono Anung Wibowo (FPDIP); Wakil Ketua Bidang Korekku: Anis Matta (FPKS); dan Wakil Ketua Bidang Korkesra, Marwoto Mitrohardjono (FPAN). Marwoto yang wafat pada 3 Januari 2010 akan ditentukan penggantinya oleh PAN setelah Kongres PAN yang berakhir 9 Januari 2010 lalu.

Azas proporsionalitas yang disepakati dan diterapkan di DPR secara otomatis memberikan porsi yang signifikan untuk pemenang Pemilu, PD, dalam memimpin sejumlah komisi dan badan yang strategis di DPR. Hal ini dapat dilihat dari pembagian kursi pimpinan komisi dan alat kelengkapan DPR Periode 2009-2014 (Tabel 6.2).

**Tabel 6.2 Komposisi Pimpinan dan Alat Kelengkapan DPR (2009-2014)**

<b>Komisi dan Urusan</b>	<b>Pimpinan dan Asal Parpol</b>
Badan Musyawarah	Ketua: Marzuki Alie (FPD) Wakil Ketua: Priyo Budi Santoso (FPG) Wakil Ketua: Pramono Anung Wibowo (FPDIP) Wakil Ketua: <i>pengganti Marwoto</i> (FPAN)
<b>Komisi I</b> (Pertahanan, Luar Negeri, Informasi)	Ketua: Kemal Azis Stamboel (FPKS) Wakil Ketua: Hayono Isman (FPD) Wakil Ketua: Agus Gumiwang Kartasasmita (FPG) Wakil Ketua: Tubagus Hasanuddin (FPDIP)
<b>Komisi II</b> (Pemerintahan Dalam Negeri dan Otonomi Daerah, Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi, Kepemiluan, Pertanahan dan Reformasi Agraria)	Ketua: Burhanuddin Napitupulu (FPG) Wakil Ketua: Taufiq Effendi (FPD) Wakil Ketua: Ganjar Pranowo (FPDIP) Wakil Ketua: Teguh Juwarno (FPAN)
<b>Komisi III</b> (Hukum, HAM, Keamanan)	Ketua: Benny Kabur Harman (FPD) Wakil Ketua: Azis Syamsuddin (FPG) Wakil Ketua: Fahri Hamzah (FPKS) Wakil Ketua: Tjatur Sapto Edy (FPAN)
<b>Komisi IV</b> (Pertanian, Perkebunan, Kehutanan, Kelautan, Perikanan, Pangan)	Ketua: Akhmad Muqowam (FPPP) Wakil Ketua: Anna Mu'awanah (FPKB) Wakil Ketua: Firman Soebagyo (FPG) Wakil Ketua: Mohammad Jafar Hafsa (FPD)
<b>Komisi V</b> (Perhubungan, Pekerjaan Umum, Perumahan Rakyat, Pembangunan Pedesaan dan Kawasan Tertinggal, Meteorologi, Klimatologi dan Geofisika)	Ketua: Taufik Kurniawan (FPAN) Wakil Ketua: Muhidin Mohamad Said (FPG) Wakil Ketua: Yoseph Umar Hadi (FPDIP) Wakil Ketua: Mulyadi (FPD)
<b>Komisi VI</b> (Perdagangan, Perindustrian, Investasi, Koperasi, UKM dan BUMN, Standarisasi Nasional)	Ketua: Airlangga Hartarto (FPG) Wakil Ketua: Nurdin Tampubolon (F-Hanura) Wakil Ketua: Aria Bima (FPDIP) Wakil Ketua: Agus Hermanto (FPD)
<b>Komisi VII</b> (Energi Sumber Daya Mineral, Riset dan Teknologi, Lingkungan Hidup)	Ketua: Teuku Riefky Harsa (FPD) Wakil Ketua: Zainudin Amali (FPG) Wakil Ketua: Achmad Ferial (FPPP) Wakil Ketua: Effendi M.S. Simbolon (FPDIP)
<b>Komisi VIII</b> (Agama, Sosial, Pemberdayaan Perempuan)	Ketua: Abdul Kadir Karding (FPKB) Wakil Ketua: Chairun Nisa (FPG) Wakil Ketua: Gondo Radityo Gambiro (FPD) Wakil Ketua: Yoyoh Yusroh (FPKS)
<b>Komisi IX</b> (Tenaga Kerja dan Transmigrasi, Kependudukan, Kesehatan)	Ketua: Ribka Tjiptaning (FPDIP) Wakil Ketua: Ahmad Nizar Shihab (FPD) Wakil Ketua: Irgan Chairul Mahfiz (FPPP) Wakil Ketua: Sumarjati Arjoso (FGerindra)
<b>Komisi X</b> (Pendidikan, Pemuda, Olahraga, Pariwisata, Kesenian, Kebudayaan)	Ketua: Mahyuddin NS (FPD) Wakil Ketua: Abdul Hakam Naja (FPAN) Wakil Ketua: Rully Chairul Azwar (FPG) Wakil Ketua: Heri Akhmadi (FPDIP)

Komisi dan Urusan	Pimpinan dan Asal Parpol
<b>Komisi XI</b> (Keuangan, Perencanaan Pembangunan Nasional, Perbankan, Lembaga Keuangan Bukan Bank) Badan Legislasi (Baleg)	Ketua: I. Emir Moeis (FPDIP) Wakil Ketua: Melchias Marcus Mekeng (FPG) Wakil Ketua: Achsanul Qosasi (FPD) Wakil Ketua: Mohammad Sohibul Iman (FPKS)  Ketua: Mayjend (Purn) Ignatius Mulyono (FPD) Wakil Ketua: Achmad Dimiyati Natakusuma (FPPP) Wakil Ketua: Ida Fauziah (FPKB) Wakil Ketua: Sunardi Ayub (F-Hanura)
Badan Anggaran	Ketua: Harry Azhar Azis (FPG) Wakil Ketua: Mirwan Amir (FPD) Wakil Ketua: Olly Dondokambey (FPDIP) Wakil Ketua: Tamsil Linrung (FPKS)
Badan Urusan Rumah Tangga (BURT)	Ketua: Marzuki Alie (FPD) Wakil Ketua: Indrawati Sukadis (FPD) Wakil Ketua: Refrizal (FPKS) Wakil Ketua: Pius Lustrilanang (F-Gerindra)
Badan Kerja Sama Antar Parlemen (BKSAP)	Ketua: Hidayat Nur Wahid (FPKS) Wakil Ketua: Nurhayati Ali Aseggaf (FPD) Wakil Ketua: Sidarto Danusubroto (FPDIP) Wakil Ketua: Muhammad Najib (FPAN)
Badan Kehormatan	Ketua: Topane Gayus Lumbuun (FPDIP) Wakil Ketua: Abdul Wahab Dalimunthe (FPD) Wakil Ketua: Chairuman Harahap (FPG)
Badan Akuntabilitas Keuangan Negara (BAKN)	Ketua: Ahmad Muzani (F-Gerindra) Wakil Ketua: Mayjend (Purn) Yahya Sacawiria (FPD)

Sumber : [www.dpr.go.id](http://www.dpr.go.id), diolah.

Dari alat kelengkapan yang ada, BAKN merupakan alat kelengkapan DPR yang baru dibentuk dan dijalankan dalam DPR Periode 2009-2014. BAKN bertugas untuk melakukan penelaahan atas temuan hasil pemeriksaan BPK yang disampaikan kepada DPR; menyampaikan hasil telaah kepada komisi; menindaklanjuti hasil pembahasan komisi atas hal tersebut atas permintaan komisi, dan memberi masukan kepada BPK terkait rencana kerja pemeriksaan tahunan, hambatan pemeriksaan, serta penyajian dan kualitas laporan.<sup>1</sup>

Sementara itu, jika dilihat dari sisi pendidikan, 47 persen dari anggota DPR saat ini memiliki latar belakang pendidikan sarjana, 35 persen bergelar master dan 8 persen berpendidikan doktoral.<sup>2</sup> Di sisi lain, hanya sekitar 36 persen anggota DPR yang memiliki latar belakang parpol dan pemerintahan, serta keparlemenan. Mayoritas mereka

1 "Badan Akuntabilitas Keuangan Negara", dari <http://www.dpr.go.id/id/bakn>, diakses pada 11 Januari 2010, pukul 13.15 WIB.

2 Hidayat Gunadi dan Sukmono Fajar Turido, "Berharap Pada Muka Baru", *GATRA*, 7 Oktober 2009, halaman 88-89.



berasa dari kalangan yang bergerak di sektor swasta (pengusaha, karyawan, dan kalangan profesional).<sup>3</sup>

Lebih jauh, DPR 2009-2014 juga diwarnai oleh kehadiran sejumlah selebriti. Paling tidak, ada 10 artis dan selebriti yang terpilih sebagai anggota DPR. Sementara, komposisi anggota perempuan DPR 2009-2014 juga mengalami peningkatan dari 63 orang (11,8 persen) di DPR 2004-2009, menjadi 110 orang (17,7 persen).<sup>4</sup>

Fenomena artis berpolitik sendiri bukan hal baru di Indonesia. Alm. Sophan Sophiaan adalah artis yang kemudian menjadi politisi yang cukup berpengaruh pada tahun 1990an. Ayahnya, Manai Sophiaan sendiri merupakan tokoh Partai Nasional Indonesia (PNI) yang didirikan oleh Soekarno.<sup>5</sup>

### **DPR 2009-2014: Relevansi dengan Konstituen**

Berdasarkan hasil analisis data anggota DPR terpilih, 63,7 persen anggota terpilih ternyata tinggal (sesuai KTP) di wilayah Jakarta, Bogor, Depok, Tangerang, dan Bekasi (Jabodetabek). Selain itu, 45,5 persen dari total jumlah anggota DPRD menetap di DKI Jakarta.

Hal tersebut menunjukkan kesenjangan fisik antara para wakil rakyat di DPR dengan konstituennya yang terjadi salah satunya mengingat pusat kegiatan politik dan pemerintahan, serta ekonomi di Jakarta. Lebih jauh, fakta menunjukkan bahwa hanya 42 persen wakil rakyat yang tinggal di provinsi yang sama dengan daerah pemilihannya. 58 persen sisanya bertempat tinggal di daerah yang berbeda.<sup>6</sup>

Potret komposisi DPR 2009-2014 dan latar belakang, serta afiliasi domisilinya, dengan segala keragamannya harus diakui tetap memberikan angin segar dan wajah baru bagi lembaga DPR. Apalagi dengan munculnya lebih banyak anggota DPR baru dengan latar belakang berbeda yang diharapkan dapat memenuhi harapan rakyat atas perbaikan kinerja DPR dalam menjalankan fungsi perwakilannya.

3 Bambang Setiawan, "DPR 2009-2014: Sebuah Orde di Kaki DPR Baru", *Kompas*, 1 Oktober 2009.

4 *Ibid.*

5 Achmad Syafi'i, "Layar Baru DPR", dalam *DEWAN*, Edisi No.1/Tahun II/Oktober 2009, halaman 22.

6 <http://www.jprr.or.id/content/view/2624/2/> diakses pada 21 Oktober 2009, 17.27 WIB



Terlebih dengan melihat latar belakang pendidikan para anggota DPR yang sarjana, jumlah anggota Dewan yang 18 persen adalah perempuan (naik 7 persen dari periode DPR sebelumnya. 65 persen Anggota DPR juga diwakili oleh orang muda (antara 20 dan 50 tahun), seperti data yang diolah *Media Center* Komisi Pemilihan Umum (KPU), dimana 30 persen anggota DPR diisi oleh kelompok usia 41-50 tahun dengan anatomi pimpinan DPR yang diisi oleh politisi yang berusia relatif muda, seperti Anis Matta (FPKS) dan Priyo Budi Santoso (FPG), yang masing-masing berusia 41 tahun dan 43 tahun.<sup>7</sup>

Lebih jauh, latar belakang profesional para anggota DPR yang terbilang beragam dan masih baru dalam dunia politik sedikit banyak diharapkan mampu menjaring aspirasi rakyat dengan lebih baik, serta mengimbangi kinerja DPR dalam memperjuangkan kebijakan publik yang pro rakyat ketika berhadapan dan bermitra dengan Pemerintah.

Terlepas dari domisili yang berbeda dari daerah pemilihannya, para anggota DPR yang terpilih justru mendapatkan tantangan untuk memperjuangkan aspirasi konstituennya dan memahami konteks aspirasi tersebut berdasarkan kepentingan daerah pemilihannya, serta memajukannya sesuai kapabilitasnya di fraksi dan alat kelengkapan dimana ia ditempatkan dan dengan mengoptimalkan sumber daya pendukung yang disediakan di DPR maupun Sekretariat Jenderal DPR.

Misalnya, Venna Melinda, salah satu artis yang lolos ke Senayan dan Anggota Komisi X DPR RI di periode ini, memanfaatkan reses masa Sidang I dari 4 Desember 2009-5 Januari 2010, dengan melakukan berbagai kegiatan. Diantaranya kunjungan kerja bersama dengan anggota lain di Komisi X ke Palembang dan mengadakan syukuran di daerah pemilihannya di Jawa Timur VI. Ia juga berinisiatif memanfaatkan reses untuk mengadakan lomba senam dan lomba memasak, selain meresmikan 'Omahe Venna Melinda' di Kabupaten Kediri sebagai *media center* dan tempat untuk menjaring aspirasi masyarakat.<sup>8</sup>

---

7 Hidayat Gunadi dan Sukmono Fajar Turido, "Berharap Pada Muka Baru", *GATRA*, 7 Oktober 2009, halaman 88-89.

8 Venna Melinda, "Bekerja Sambil Liburan saat Reses" dalam *Galeri Pendapat*, *Media Indonesia*, 21 Desember 2009, halaman 6.

DPR Periode 2009-2014 juga dikritik cenderung berpihak kepada Eksekutif, mengingat Partai Demokrat dan partai koalisi pendukungnya di Senayan mendominasi lebih dari 75 persen kursi di DPR dengan bergabungnya Partai Golkar dengan koalisi Partai Demokrat. Di sisi lain, kinerja DPR dalam menjalankan fungsi representasinya juga perlu dilihat dan dinilai secara obyektif dari upaya dan kiprah yang telah dilakukannya sejak dilantik bulan Oktober 2009 lalu.

Berdasarkan komposisi dan alat kelengkapan DPR, yang meliputi berbagai ruang lingkup yang komprehensif dan relevan dengan kebijakan publik, DPR seyogyanya mampu menjalankan peran strategis dan relevan, sesuai dengan mandat dan fungsi dasar kedewanan sebagai perwakilan rakyat.

Berikut beberapa usaha DPR dalam menjalankan fungsi perwakilannya, terkait dengan upaya untuk menunjukkan relevansi DPR dengan konstituen.

1. Dalam upaya membahas Rancangan Undang-Undang Pendidikan Kejuruan, Komisi X lewat kunjungan kerjanya ke Provinsi Jawa Tengah menyampaikan desakannya kepada Pemerintah Daerah untuk memberi perhatian khusus pada pendidikan kejuruan (vokasi), yang dinilai penting untuk mencetak sumber daya manusia yang terampil, ahli, dan siap pakai.<sup>9</sup>
2. Masih terkait dengan dunia pendidikan, Ketua DPR Marzuki Alie juga mendesak Pemerintah untuk memprioritaskan pengangkatan pendidik dan tenaga kependidikan honorer, serta pemberian beasiswa untuk para lulusan SMA yang kurang mampu.<sup>10</sup>
3. Diloloskannya Hak Angket Bank Century oleh para anggota DPR lintas fraksi yang ditindaklanjuti dengan pembentukan Panitia Khusus Hak Angket Bank Century pada awal bulan Desember 2009 untuk melakukan investigasi lanjut terkait dengan pertanggungjawaban dan aliran dana talangan sebesar Rp 6,7 triliun ke Bank Century.

9 Pendidikan Vokasi Perlu Mendapat Perhatian Daerah", dari <http://www.dpr.go.id/id/berita/komisi10/2009/des/22/1108/pendidikan-vokasi-perlu-mendapat-perhatian-pemerintah-daerah>, diakses pada 11 Januari 2010, pukul 15.14 WIB.

10 "Ketua DPR Desak Pemerintah Prioritaskan Pengangkatan Tenaga Pendidik Honorar", dari <http://www.dpr.go.id/id/berita/lain-lain/2010/jan/04/1127/ketua-dpr-desak-pemerintah-prioritaskan-pengangkatan-tenaga-pendidik-honorar>, diakses pada 11 Januari 2010, pukul 13.57 WIB.

4. Ketersediaan beberapa anggota DPR, seperti Budiman Sudjatmiko, Rieke Dyah Pitaloka, Tubagus Dedi Suwendi Gumelar alias Miing Bagito untuk menghadiri dan berpartisipasi dalam kegiatan yang diadakan kelompok LSM, seperti diskusi Kamis-an yang rutin diadakan oleh Forum Masyarakat Pemerhati Parlemen Indonesia (FORMAPPI); dan Dialog Lingkungan Hidup yang diselenggarakan oleh WAIHI.<sup>11</sup>
5. Terkait isu lingkungan hidup, Komisi V dalam rapat dengar pendapat dengan mitranya dari Pemerintah pada 7 Januari 2010, menyampaikan hasil laporan kunjungan kerjanya ke Provinsi Jambi. Komisi V meminta Pemerintah Provinsi Jambi untuk segera menerapkan mekanisme insentif 30 persen untuk kawasan lindung.

Provinsi Jambi sendiri memiliki empat kawasan strategis nasional untuk kepentingan fungsi dan daya dukung lingkungan hidup, yaitu Taman Nasional Kerinci Seblat, Taman Nasional Bukit Tigapuluh, Taman Nasional Duabelas, dan Taman Nasional Berbak. Namun, seluas 1,6 juta Ha kawasan lindung terancam alih fungsi untuk perkebunan dan permukiman.<sup>12</sup>

6. DPR juga mengupayakan agar prioritas legislasi dan proses pelaksanaannya tetap memperhatikan aspirasi rakyat dan sebisa mungkin mempertemukan kepentingan berbagai pihak yang ada, serta tidak semata-mata mengutamakan kuantitas, namun juga mementingkan kualitas legislasi yang dihasilkan oleh DPR. Hal tersebut dapat dilihat dari tercantumnya beberapa RUU terkait dalam daftar Program Legislasi Nasional (Prolegnas) 2010-2014, yang meliputi aspek politik, ekonomi, hukum, maupun kesejahteraan rakyat.

Beberapa RUU yang masuk dalam Prolegnas tersebut adalah, RUU tentang Perekonomian Nasional/Demokrasi Ekonomi, RUU tentang Jaring Pengaman Sistem Keuangan, Penyempurnaan RUU yang terkait dengan Pemilu dan Penyelenggara Pemilu, RUU tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, RUU tentang Pencegahan dan Pemberantasan Pembalakan Liar,

11 Dari berbagai sumber, diolah.

12 "Jambi Diminta Segera Terapkan Mekanisme Insentif 30 Persen untuk Kawasan Lindung", dari <http://www.dpr.go.id/berita/komisi5/2010/jan/08/1138/jambi-diminta-segera-terapkan-mekanisme-insentif-30-persen-untuk-kawasan-lindung>, diakses pada 11 Januari 2010, pukul 14.09 WIB.

RUU tentang Perlindungan Pekerja Rumah Tangga, dan RUU tentang Penanganan Fakir Miskin, RUU Perubahan tentang Jaminan Sosial Tenaga Kerja, dan sebagainya.<sup>13</sup>

7. Ketua DPR Marzuki Alie mengatakan bahwa kasus Prita Mulyasari harus diselesaikan secara komprehensif. Menurutnya kasus ini bukan hanya terkait dengan revisi UU ITE, namun juga pembenahan kualitas pelayanan publik secara umum.<sup>14</sup>
8. BAKN DPR RI lewat dialog dengan Sekretaris Daerah Pemerintah Provinsi Jawa Barat pada 16 Desember 2009, mendesak Pemerintah Daerah untuk membentuk sistem dan prosedur pengelolaan keuangan negara. Hal ini dinilai penting untuk mencegah kebocoran keuangan yang terjadi di daerah.<sup>15</sup>
9. Komisi IX DPR RI yang akan memanggil Menteri Tenaga Kerja dan Transmigrasi, terkait dengan kegagalan Departemen Tenaga Kerja dan Transmigrasi dalam menyediakan kondisi rumah dan lingkungan yang layak, serta sertifikat tanah yang jelas bagi para transmigran di Provinsi Bangka Belitung.<sup>16</sup>
10. Lewat Fraksi, Poksi I FPG DPR RI dalam konferensi pers pada 17 Desember 2009, menyatakan dukungannya kepada Pemerintah untuk membentuk Badan Pengelola Kawasan Perbatasan, Pedalaman dan Daerah Terpencil dan merekomendasikan segera dibahas RUU yang membahas daerah perbatasan. FPG menilai pentingnya masalah perbatasan yang multidimensi untuk langsung berada di bawah Presiden atau Wakil Presiden.<sup>17</sup>
11. Dalam pertemuan kunjungan kerja Komisi II DPR RI dengan Jajaran Pimpinan Pemerintah Provinsi Sulawesi Tenggara, Ganjar Pranowo selaku Pimpinan Rombongan menyampaikan bahwa pemekaran wilayah tidak perlu dihentikan, namun harus

13 "Dewan Tidak Akan Semata-mata Mementingkan Aspek Kuantitas dengan Mengabaikan Aspek Kualitas", dari <http://www.dpr.go.id/id/berita/lain-lain/2010/jan/04/1120/dewan-tidak-akan-semata-mata-mementingkan-aspek-kuantitas-dengan-mengabaikan-aspek-kualitas>, diakses pada 11 Januari 2010, pukul 14.19 WIB.

14 "Penyelesaian Kasus Prita Harus Secara Komprehensif", dari <http://www.dpr.go.id/id/berita/pimpinan/2009/des/23/1114/penyelesaian-kasus-prita-harus-secara-komprehensif->, diakses pada 11 Januari 2010, 14.24 WIB.

15 "Pemerintah Daerah Sebaiknya Bentuk Sistem dan Prosedur Pengelolaan Keuangan Negara", dari <http://www.dpr.go.id/id/berita/bakn/2009/des/23/1113/pemerintah-daerah-sebaiknya-bentuk-sistem-dan-prosedur-pengelolaan-keuangan-negara>, diakses pada 11 Januari 2010, pukul 14.29 WIB.

16 "Komisi IX Segera Panggil Depnakertrans Terkait Nasib Transmigrasi di Provinsi Bangka Belitung", dari <http://www.dpr.go.id/id/berita/komisi9/2009/des/21/1107/komisi-ix-segera-panggil-depnakertrans-terkait-nasib-transmigrasi-di-provinsi-bangka-belitung>, diakses pada 11 Januari 2010, pukul 14.37 WIB.

17 "Poksi I FPG DPR: Dukung Pemerintah Bentuk Badan Pengelola Daerah Perbatasan", dari <http://www.dpr.go.id/id/berita/lain-lain/2009/des/21/1098/poksi-i-fpg-dpr-dukung-pemerintah-bentuk-badan-pengelola-daerah-perbatasan>, diakses pada 11 Januari 2010, pukul 14.45 WIB.

tetap memperhatikan aspek persyaratan, seperti administrasi, fisik, dan teknik.

Lebih lanjut kunjungan juga membicarakan tentang penyerapan aspirasi masyarakat, terutama terkait revisi Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, serta reformasi birokrasi di tingkat daerah, terutama perekrutan pegawai negeri sipil yang seharusnya berdasarkan mutu dan bukan KKN dan ketidakadilan.<sup>18</sup>

### **Analisa dan Kritik tentang Upaya DPR untuk Menjadi Lembaga Perwakilan Rakyat yang Relevan dan Optimal**

Terlepas dari kekuatiran dan kritik terhadap lembaga DPR yang dinilai cenderung berpihak pada Eksekutif, tidak peka akan kondisi yang berkembang di masyarakat, serta masih rendahnya kinerja DPR dalam menjalankan fungsi-fungsinya, upaya DPR untuk menjadi lembaga perwakilan yang representatif dan relevan dengan rakyat tetap patut diberikan apresiasi, selain diawasi, diperhatikan, serta dikawal dan didukung penuh. Misalnya, dengan bekerjanya Panitia Khusus Hak Angket Bank Century, yang masih bekerja untuk menyelidiki lebih lanjut tentang Rp 6,7 triliun talangan yang diberikan Pemerintah kepada Bank Century.

Lebih jauh, terkait dengan itu, lolosnya Hak Angket Bank Century di DPR pada 12 November 2009 dan bekerjanya Panitia Khusus Hak Angket Bank Century tetap perlu dilihat sebagai upaya DPR untuk menjalankan fungsi representasinya dan memastikan akuntabilitas pemerintah dalam mempertanggungjawabkan kebijakannya.

Hak Angket Bank Century sendiri diajukan secara konstitusional oleh 142 anggota DPR lintas fraksi, yaitu FPDIP (80 orang), FPG (24 orang), FPKS (8 orang), FPPP (1 orang), FPAN (3 orang), FPKB (1 orang), Fraksi Gerindra (8 orang), dan Fraksi Hanura (17 orang). Jika dilihat dari komposisi tersebut, para pengusul hak angket terdiri dari seluruh fraksi DPR minus Fraksi Partai Demokrat (yang menyusul kemudian dengan total dukungan dari 144 anggota dewannya). Padahal koalisi yang dibangun oleh SBY-Boediono

18 "Wakil Ketua Komisi II DPR RI, Ganjar Pranowo: Pemekaran Wilayah Tidak Perlu Dihentikan, Tetapi Perlu Penerapan Asas Kehati-hatian", dari <http://www.dpr.go.id/id/berita/komisi2/2009/des/21/1103/-wakil-ketua-komisi-ii-dpr-ri-ganjar-pranowo-pemekaran-wilayah-tidak-perlu-dihentikan,-tetapi-perlu-penerapan-asas-kehati-hatian>, diakses pada 11 Januari 2010, pukul 14.56 WIB.

dalam Pemilu 2009 bisa direfleksikan sebagai representasi kekuatan dukungan koalisi parpol pendukung pemerintah tersebut di DPR. Namun, dalam kasus Bank Century ternyata kondisi terbalik yang terjadi.<sup>19</sup>

Dengan demikian, melihat konteks tersebut, upaya DPR untuk menelusuri permasalahan ini lewat pengajuan hak angket, yang dilanjutkan oleh pembentukan dan kerja di Panitia Khusus bagaimanapun ikut mematahkan penilaian *executive heavy* terhadap DPR, terutama terkait kesolidan partai koalisi dalam menyikapi kritik terhadap Pemerintah. Permasalahan Bank Century telah menjadi isu bersama yang menjadi tantangan kritis bagi DPR dalam menjalankan fungsinya sebagai perwakilan rakyat.

Beberapa contoh usaha DPR yang telah di atas merupakan bagian dari upaya DPR untuk menjalankan fungsi kedewanannya dari berbagai segi, baik pengawasan, legislasi, penganggaran, maupun perwakilan. Namun, hal tersebut tidak serta-merta menunjukkan bahwa DPR sudah optimal dalam menjalankan fungsinya.

Terlebih di tengah kritik yang melanda DPR, baik dari aspek kasus politik uang, masalah kinerja legislasi yang mana 268 RUU menjadi tugas DPR Periode 2009-2014 (205 merupakan RUU Prolegnas dan 63 merupakan RUU non-Prolegnas), disiplin kehadiran dan etika para anggota DPR<sup>20</sup>, maupun kejelasan posisi DPR atas berbagai kebijakan Pemerintah.

Terkait dengan ini, DPR Periode 2004-2009 dikritik karena mengejar target pengesahan 22 RUU dalam satu bulan dengan hanya mengandalkan prosedur formal dan dinilai mengenyampingkan substansi. Sebut saja pengesahan empat RUU dalam tiga jam, yaitu RUU Kesehatan, RUU Narkotika, RUU Keimigrasian, dan RUU Penyelenggaraan Haji, yang pengesahannya hanya dihadiri 16 persen anggota dari 277 yang memberikan tanda tangan kehadiran. Pembahasan legislasi yang terburu-buru tersebut juga ditambah dengan masalah keterbatasan kompetensi para anggota terkait fungsi legislasi, sehingga pembahasan cenderung

19 Aly Yusuf, "Koalisi dan Kasus Century", dalam *Update Indonesia*, Volume IV, No. 8 - Januari 2010, halaman 10, Jakarta: The Indonesian Institute, Center for Public Policy Research.

20 "Inilah Ketua dan Wakil Ketua DPR 2009-2014 (Biografi)", dari <http://nusantaranews.wordpress.com/2009/10/02/inilah-ketua-dan-wakil-ketua-dpr-2009-2014-1/> diakses pada 21 Oktober 2009, 16.45 WIB.



didominasi kepentingan politik seperti pemilihan umum dan tidak mengakomodasi pendapat para pakar.<sup>21</sup>

Padahal, kinerja dan produktivitas DPR terkait dengan fungsi legislasi sendiri juga perlu dikritisi tidak hanya dari jumlah undang-undang yang berhasil diselesaikan DPR, namun juga kualitas undang-undang itu sendiri, terlebih terkait dengan relevansinya dengan kepentingan rakyat, serta prioritas legislasi nasional. Dengan demikian, ke depan undang-undang yang disahkan oleh DPR tidak lagi yang banyak dibatalkan oleh Mahkamah Konstitusi lewat pengajuan *judicial review*.

Beberapa permasalahan tentang kinerja legislasi DPR masih perlu menjadi catatan, misalnya terkait dengan disahkannya beberapa undang-undang yang masih dinilai bermasalah. Beberapa diantaranya adalah UU Pornografi, UU Badan Hukum Pendidikan, UU Perfilman, UU Pelayanan Publik, UU Mahkamah Agung, UU Kesehatan, serta UU MPR, DPR, dan DPD.<sup>22</sup>

Belum lagi UU Pelayaran yang mengundang berbagai penolakan; direviewnya undang-undang yang sudah disahkan oleh DPR seperti UU Penanaman Modal; masih belum tuntasnya pembahasan tentang RUU Daerah Istimewa Yogyakarta; serta penentangan terhadap DPR untuk membahas RUU Rahasia Negara yang diajukan Pemerintah. Hal ini menunjukkan masih minim dan belum matangnya kemampuan anggota DPR dalam menjalankan fungsi legislasi.

Dengan latar belakang anggota DPR yang mayoritas berpendidikan sarjana dan dengan latar belakang profesional yang beragam, sepatutnyalah DPR Periode 2009-2014 lebih mampu memahami rekam jejak sejarah, komposisi, kinerja dan *image* DPR, serta peka dan menangkap aspirasi rakyat dan rasa keadilan sosial di masyarakat agar kinerja legislasi, pengawasan, penganggaran, dan representasi yang dilakukannya lebih optimal, berkualitas lebih baik, dan relevan dengan prioritas kepentingan rakyat yang diwakilinya. Selain itu, dengan komposisi ini, anggota DPR Periode 2009-2014 juga seharusnya lebih mampu mengartikulasikan dan memperjuangkan aspirasi rakyat dengan lebih strategis dan optimal dalam menjalankan fungsi-fungsinya.

---

21 Ramidi, "Kejar Tayang, Kejar Setoran", *TEMPO*, 4 Oktober 2009, halaman 108-109.

22 *Ibid.*

DPR Baru juga dituntut untuk lebih peka akan situasi dan kondisi yang ada di masyarakat. Seharusnya, DPR dan Sekretariat Jenderal DPR dapat berkoordinasi dan berkomunikasi dengan lebih baik, terutama terkait penggunaan anggaran kedewanan. Apalagi DPR sudah sering dikritik terkait transparansi anggaran dan penggunaan dana yang berlebihan, seperti untuk pengadaan tv plasma, *laptop*, pembuatan pagar, renovasi ruangan kerja anggota, tuntutan kenaikan gaji dan anggaran legislasi, serta pembiayaan upacara pelantikan yang mencapai Rp 11 miliar.<sup>23</sup>

DPR Baru Periode 2009-2014 dituntut untuk mampu menerapkan transparansi tidak hanya dalam kegiatannya, namun juga anggaran, apalagi sejak disahkannya UU Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik, yang juga menjadikan DPR sebagai subyek hukum yang berkewajiban menerapkan undang-undang tersebut. Penggunaan anggaran DPR juga harus diikuti oleh kinerja kedewanan yang lebih baik dengan prioritas yang jelas, karena sebesar apapun jumlah anggaran DPR seharusnya dipergunakan dengan wajar dan sesuai dengan skala prioritas, serta peka akan kepentingan dan kondisi rakyat.

Dalam hal ini, DPR dan Sekretariat Jenderal DPR harus lebih bijak dan berhati-hati dalam menggunakan landasan, seperti daftar isian pelaksanaan anggaran (DIPA) dan Surat Keputusan Menteri Keuangan, serta dokumentasi terkait lainnya, dalam memanfaatkan anggarannya, terutama jika penggunaannya lebih bersifat seremonial daripada substansi yang terkait langsung dengan upaya mendukung kinerja DPR yang lebih baik dan optimal.

Lebih jauh, terkait dengan lambatnya proses pelolosan hak angket oleh DPR meskipun Panitia Khusus Hak Angket Bank Century akhirnya terbentuk, juga telah memberikan catatan atas ketidaktanggapan DPR dalam merespon kasus yang begitu rumit dan melibatkan tidak hanya banyak uang yang seharusnya juga menjadi tanggung jawab DPR periode sebelumnya yang telah meloloskan talangan untuk Bank Century saat itu, namun juga melibatkan banyak pihak, serta menimbulkan polemik di masyarakat, baik dari pihak yang pro maupun yang kontra.

23 Syamsul Mahmuddin, "Seremonial Mewah Di Tengah Bencana", *FORUM KEADILAN*, No. 22, 27 September 2009, halaman 82-83.



Di sisi lain, dari beberapa contoh yang disebutkan di atas, dapat dilihat bahwa upaya DPR untuk mengoptimalkan perannya sebagai perwakilan rakyat tidak hanya dilakukan dalam kapasitas DPR sebagai lembaga, namun juga lewat alat kelengkapan, fraksi, seperti individu anggota DPR. DPR dapat menjalankan fungsi representasinya secara optimal dengan memanfaatkan dan mengoptimalkan posisi dan ruang lingkup yang dimilikinya. Misalnya, unsur pimpinan yang meliputi berbagai bidang yang relevan dan terkait langsung dengan kepentingan rakyat, seperti kesejahteraan rakyat.

Selain itu, komisi-komisi, serta badan-badan di DPR dengan fokus bidang tertentu, yang menjadi bagian yang terintegrasi dalam alat kelengkapan DPR. Dalam hal ini, penempatan posisi pimpinan oleh fraksi-fraksi partai politik dalam berbagai alat kelengkapan di DPR harus dilihat tidak hanya dalam kacamata kepentingan politik yang sempit, namun juga sebagai amanat dan kesempatan untuk membuktikan janji-janji kampanye partai politik kepada para konstituen lewat para anggota legislatifnya yang terpilih di DPR.

Lebih jauh, fakta tentang dominasi koalisi partai politik pendukung pemerintah yang mencapai lebih dari 75 persen kursi di DPR dan partai politik oposisi di DPR juga masih memberikan kesan sifat koalisi yang cair dan pragmatis. Dengan demikian, kekuatiran yang berlebihan, meskipun tetap patut dipertimbangkan mengenai DPR yang *executive heavy*, tidak perlu terlalu dikuatirkan.

Apalagi dalam perjalanannya, meskipun baru melewati satu masa sidang, DPR Periode 2009-2014 dengan komposisinya yang didominasi oleh 65 persen wajah baru dan orang muda; 90 persen intelektual; 110 anggota perempuan; serta lebih dari 75 persen kursi koalisi partai politik di parlemen yang mendukung pemerintah, tidak selalu membuat DPR jadi kehilangan jejak menjalankan fungsinya sebagai wakil rakyat secara optimal.

Komposisi baru DPR Periode 2009-2014 yang juga lahir dari sistem pemilihan umum langsung ini juga memberikan harapan baru bagi rakyat akan lembaga perwakilan rakyat yang lebih relevan dan optimal dalam memperjuangkan kepentingan rakyat. Sistem pemilihan umum langsung juga seharusnya membuat hubungan yang lebih jelas antara anggota DPR dan konstituen di daerah pemilihannya, di mana anggota DPR dituntut untuk lebih memahami dan memperjuangkan kepentingan konstituen dan daerah pemilihannya.

Wajah baru DPR Periode 2009-2014 juga mengguratkan kritik sekaligus menjadi semangat dan modal bagi para wakil rakyat untuk membuktikan kinerja yang lebih baik dibandingkan DPR periode-periode sebelumnya. Kritik, semangat, dan modal untuk lebih mengutamakan kinerja dan kualitas kerja daripada kepentingan materi dan kekuasaan.

Mengingat dominasi wajah baru dan pengalaman yang masih baru dalam dunia politik dan prakteknya di DPR, optimalisasi peran DPR Baru juga harus didorong dan difasilitasi melalui kegiatan seperti pendampingan dan pelatihan-pelatihan untuk peningkatan kapasitas para anggota DPR beserta jajarannya, baik di DPR maupun di Sekretariat Jenderal DPR.

Tiga puluh persen lebih wajah lama anggota DPR juga diharapkan bisa berbagi ilmu dan pengalaman, serta menjadi contoh yang baik bagi para pendatang baru di DPR, terutama melanjutkan upaya yang sudah dirintis oleh DPR periode sebelumnya untuk melakukan pembenahan kelembagaan DPR dalam rangka memperbaiki kinerja DPR.

Beberapa contoh usaha yang dilakukan DPR seperti yang disebutkan sebelumnya juga menunjukkan wajah DPR yang peduli akan aspirasi dan kepentingan rakyat, baik di bidang pendidikan, kesejahteraan, lingkungan, politik, hukum, sosial, dan sebagainya. Beberapa RUU dalam daftar Prolegnas DPR 2009-2014 juga menunjukkan hal itu.

Keragaman bidang dan jangkauan ruang lingkup wewenang DPR juga telah dimanfaatkan sedemikian rupa untuk memperjuangkan aspirasi rakyat. Ini terlihat dari beberapa contoh yang disebutkan. Bahwa DPR tidak hanya fokus pada isu populer dan kontroversial, seperti Kasus Bank Century, meskipun dalam kasus ini DPR mendapatkan porsi perhatian yang cukup signifikan dari publik, terutama media.

DPR lewat alat kelengkapannya secara lembaga maupun melalui anggotanya secara perorangan juga menunjukkan kepedulian pada isu-isu lain, seperti pendidikan, lingkungan hidup, kesehatan, transmigrasi, otonomi daerah, daerah perbatasan, komunikasi publik dan pendidikan politik publik, pemekaran daerah, dan sebagainya.

Lebih jauh, beberapa upaya DPR tersebut juga menunjukkan bahwa DPR Periode 2009-2014 juga memanfaatkan media atau forum,

seperti kunjungan kerja, dialog, rapat dengar pendapat, rapat kerja, konferensi pers, diskusi dengan masyarakat sipil untuk menjalankan fungsi kedewanannya.

Misalnya dengan mendesak Pemerintah Pusat maupun Pemerintah Daerah untuk mengambil kebijakan yang memperhatikan dampak terhadap lingkungan hidup dan kesejahteraan sosial. DPR dalam kapasitasnya sebagai pengawas pelaksanaan kebijakan pemerintah, juga menggunakan hak dan wewenangnya untuk memanggil mitra kerjanya terkait dengan kebijakan yang dinilai tidak dijalankan tanggung jawabnya dengan baik oleh departemen terkait.

Dalam perjalanannya, upaya DPR dalam menjalankan fungsi-fungsinya juga mendapat tantangan lain, khususnya terkait disiplin dan etika para anggota DPR itu sendiri. Sebut saja, masalah kehadiran dalam rapat-rapat; kasus calo anggaran terkait upaya menggolkan legislasi tertentu, seperti terkait pemekaran daerah, penanggulangan bencana alam, dan penanganan korban konflik; skandal perbuatan asusila; serta yang tak kalah kritisnya masalah etika dalam bertutur kata.

Konflik perang mulut antara anggota DPR dari FPD Ruhut Sitompul dan anggota DPR dari FPDIP yang juga bagian dari Wakil Ketua Panitia Khusus Hak Angket Bank Century DPR Gayus Lumbuun dalam rapat Panitia Khusus tanggal 6 Januari lalu, misalnya merupakan masalah yang memprihatinkan, yang secara langsung maupun tidak langsung ikut memberikan kesan negatif akan etika dan disiplin anggota DPR dalam bekerja.

Selain memberikan kesan negatif, kasus ini juga menunjukkan bahwa anggota DPR belum memahami dan melaksanakan sikap disiplin dan profesional sesuai dengan Tata Tertib DPR, khususnya Pasal 262, yang menyebutkan bahwa ketua rapat berwenang memperingatkan pembicara yang menggunakan kata-kata yang tidak layak dan meminta kepada yang bersangkutan menghentikan perbuatan itu. Jika hal itu tidak diindahkan, ketua rapat meminta kepada yang bersangkutan meninggalkan rapat.

Sebagai wakil rakyat yang terpilih, seharusnya anggota DPR mampu menjaga diri, tutur kata, maupun sikap dan tindakannya, terutama dalam melaksanakan fungsi-fungsinya. Dengan latar belakang pendidikan yang tinggi dan pengalaman kerja yang memadai,

pelanggaran kode etik dan tata tertib seharusnya tidak terjadi lagi. Pelanggaran tersebut selain hanya menambah daftar kesan buruk DPR, juga mengganggu kinerja DPR dalam menjalankan fungsinya.

### **Kesimpulan dan Rekomendasi**

Sistem pemilihan umum langsung telah melahirkan DPR Periode 2009-2014 dengan komposisi yang didominasi wajah-wajah baru. DPR yang baru memasuki masa sidang kedua ini masih akan melalui perjalanan panjang dalam menjalankan tugas sampai akhir masa tugasnya. Dalam perjalanannya, DPR masih harus dikawal, diawasi, dikritisi, sekaligus tetap didorong dan didukung oleh elemen masyarakat sipil untuk menjalankan fungsinya dengan kritis dan optimal.

DPR baik secara lembaga maupun perorangan, harus mampu memanfaatkan segala sumber daya yang dimiliki untuk meningkatkan kinerjanya sebagai wakil rakyat yang relevan dan representatif. Peta kepentingan dan komposisi aktor politik di DPR perlu dimaknai sebagai langkah awal untuk memahami posisi dan aksi DPR dalam menyikapi berbagai isu kebijakan publik dan dalam berhubungan dengan pembuat kebijakan, serta konstituen secara umum.

Komposisi DPR RI Periode 2009-2014, khususnya dominasi partai koalisi pendukung pemerintah di parlemen tidak seharusnya membuat DPR mengenyampingkan fungsi utama kedewaanannya, yaitu representasi, selain legislasi, pengawasan, dan *budgeting*. DPR yang kritis terhadap Pemerintah dan kebijakannya tidak selalu berarti inkonsistensi partai koalisi dalam memberikan dukungan di DPR.

Dukungan optimal partai politik anggota koalisi di DPR juga harus diimbangi oleh kritik membangun. Ini penting untuk mendorong kinerja pemerintahan yang lebih baik, yang juga seharusnya berimbang pada kesan yang lebih baik atas kinerja partai politik terkait, maupun fraksi dan anggotanya yang berjuang di DPR. Hal ini pula yang tercermin tidak hanya dari adanya Panitia Khusus Hak Angket Bank Century, namun juga kiprah DPR selama masa sidang yang telah dilewatinya.

Upaya mendorong DPR yang representatif dan optimal juga akan sangat tergantung pada inisiatif dan kemampuan masing-masing

anggota dewan untuk memanfaatkan fasilitas dan kapasitas yang dimilikinya untuk memperjuangkan aspirasi rakyat. Upaya ini juga perlu didukung oleh kegiatan-kegiatan seperti pelatihan untuk peningkatan kapasitas anggota dan pendampingan DPR. Hal ini juga memerlukan keterbukaan DPR dan Sekretariat Jenderal DPR untuk bekerja sama dan menerima bantuan dari pihak luar DPR untuk ikut membantu upaya peningkatan kinerja DPR tersebut.

Di sisi lain, masih adanya mekanisme kerja DPR yang terkesan longgar, seperti pertanggungjawaban masa reses; sanksi untuk masalah kedisiplinan anggota DPR; pengaturan waktu bicara dalam rapat; masalah prioritas dan kinerja, serta kualitas legislasi; masalah transparansi anggaran; masalah keterbukaan proses kerja dalam DPR dan partisipasi masyarakat; dan sebagainya harus dilihat sebagai tantangan untuk memperbaiki kinerja DPR dalam menjalankan fungsinya.

Apalagi, DPR juga dilengkapi tidak hanya oleh alat kelengkapan, namun juga sumber daya pendukung, baik berupa perpustakaan, maupun pusat penelitian dan informasi dan asistensi perundang-undangan dari Sekretariat Jenderal DPR; namun juga tenaga ahli baik pribadi, komisi, badan, maupun fraksi untuk mendukung tugas-tugasnya. Dalam menjalankan fungsi-fungsinya, DPR dan segenap jajarannya juga harus memahami dan mematuhi peraturan yang berlaku, tidak hanya undang-undang yang mengatur tentang DPR; namun juga peraturan internal yang terkait dengan kode etik dan tata tertib DPR. Hal ini juga penting untuk membuktikan bahwa DPR dapat berperan secara efektif, relevan, dan optimal melalui cara-cara yang etis, disiplin, serta menghasilkan kinerja yang lebih bermutu.

Terlebih dengan adanya dana yang memadai yang diterima secara rutin per bulan oleh masing-masing anggota dewan. Indonesia Budget Center (IBC) menyebutkan bahwa gaji anggota dewan mencapai Rp 62.441.942 per bulan (sudah dipotong pajak). Data tersebut mengacu pada RKA KL DPR A 2009. Itu pun belum termasuk gaji ke-13, uang rapat, uang legislasi, uang transportasi, uang perjalanan dinas, fasilitas kredit kendaraan, honor asisten dan tenaga ahli, dan fasilitas penunjang lainnya (*laptop*, internet, hotel bintang lima, kupon bensin, kupon bebas TOL, dan sebagainya). Kesemuanya ini dibiayai oleh negara.

Upaya mendorong DPR yang representatif, relevan dengan rakyat, dan optimal dalam menjalankan fungsi-fungsinya juga harus mendapatkan dukungan dari elemen masyarakat sipil yang menaruh perhatian pada isu-isu parlemen, seperti LSM, media, universitas, konstituen, dan rakyat pada umumnya. DPR perlu membangun dan menjaga jaringan kerja strategis dan hubungan yang baik dengan para pemangku kepentingan lainnya di luar DPR.

DPR perlu bekerja sama, bertukar informasi dan pandangan, berbagi informasi terkini (transparan), berbicara mengenai kerja-kerja dan posisi DPR atas isu yang berkembang di masyarakat dan mengkomunikasikannya dengan efektif, responsif, dan proaktif melalui berbagai forum dan media yang ada. DPR juga perlu terus membuka diri atas tawaran perbantuan, seperti peningkatan kapasitas, sosialisasi, dan sebagainya terkait tugas kedewanan, yang ditawarkan oleh pihak luar, baik dari dalam maupun luar negeri, mengingat tantangan keterbatasan kelembagaan DPR untuk memfasilitasi semua kebutuhan untuk meningkatkan mutu dan kinerja DPR.

Lebih jauh, fungsi representasi DPR dapat dioptimalkan tidak hanya dengan fokus pada tugas-tugas dasar dan rutin, seperti legislasi, pengawasan, dan *budgeting*. DPR perlu menyadari bahwa fungsi utama yang mewadahi ketiga fungsi dasar tersebut seharusnya adalah fungsi perwakilan. Fungsi inilah yang membuat DPR relevan dengan rakyat yang memilihnya. Fungsi inilah yang seharusnya dimanfaatkan oleh DPR untuk membuka kesempatan yang memadai bagi partisipasi publik dalam proses kebijakan, dimana DPR menjadi salah satu pelakunya.

Terakhir dan yang tak kalah pentingnya, semua upaya DPR harus dilandasi dan didorong oleh *good will and good political will* bersama, kepekaan dan komitmen DPR sebagai wakil rakyat, serta dukungan internal maupun eksternal DPR untuk menjadikan DPR sebagai lembaga perwakilan rakyat yang lebih baik, lebih beretika, lebih relevan dengan rakyat, lebih representatif dan optimal dalam menjalankan fungsi-fungsinya.



## *Bagian Tujuh*

### **PERLINDUNGAN PEKERJA MIGRAN INDONESIA DI LUAR NEGERI**

— Antonius Wiwan Koban —

Salah satu hak konstitusional warga negara Indonesia yang dijamin oleh Undang Undang Dasar 1945 adalah mendapatkan penghidupan yang layak, termasuk di dalamnya bekerja mencari nafkah. Ini juga merupakan hak ekonomi sosial budaya yang dijamin oleh Konvensi Internasional tentang *economy, social, and cultural rights* (Ecosoc). Kesenjangan antara jumlah pencari kerja dan penyerapan tenaga kerja di dalam negeri antara lain mendorong banyak tenaga kerja untuk bekerja sebagai pekerja migran di negara lain.

Indonesia menjadi salah satu negara yang banyak mengirimkan tenaga kerja ke luar negeri. Pekerja migran Indonesia dari tahun ke tahun semakin bertambah jumlahnya, dan dianggap berjasa menghasilkan devisa dari pengiriman uang ke dalam negeri. Bahkan di halaman muka *website* Badan Nasional Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia (BNP2TKI), institusi negara yang menangani masalah pekerja migran Indonesia, tercantum kalimat eksplisit, "Tenaga Kerja Indonesia di Luar Negeri adalah Pahlawan Devisa Negara". Namun di balik itu, apakah Pemerintah Indonesia sudah memberikan upaya perlindungan terhadap para "pahlawan" itu?

Tulisan ini merupakan tinjauan terkini pekerja migran Indonesia yang bekerja di luar negeri yang membahas besaran dan cakupannya, kondisi terkini, serta tinjauan upaya perlindungan terhadap pekerja migran Indonesia di luar negeri.



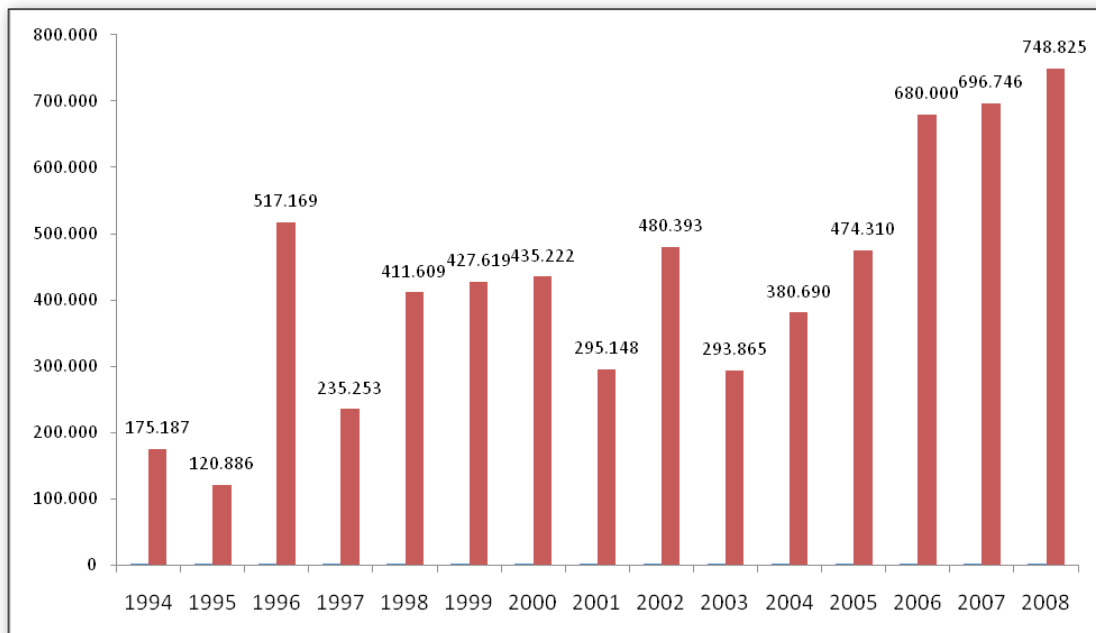
## Besaran & cakupan

Dalam skala global, berdasarkan data Laporan Pembangunan Manusia 2009 (UNHDR 2009), tercatat hampir seperenam dari jumlah penduduk dunia bermigrasi. Dari jumlah itu, sekitar 200 juta orang bermigrasi lintas negara. Jumlah inilah yang berkontribusi pada besaran pekerja migran.

Pengiriman Tenaga Kerja Indonesia (TKI) ke luar negeri secara besar-besaran sendiri pada awalnya hanya ditujukan sebagai program sementara untuk mengatasi kesenjangan lapangan kerja di dalam negeri. Namun pada perkembangannya, pengiriman TKI oleh Pemerintah dijadikan sebagai program permanen untuk mengatasi pengangguran domestik.

Menurut BNP2TKI, hingga akhir tahun 2009 jumlah pekerja migran lintas negara yang berasal dari Indonesia diperkirakan mencapai sekitar 6 juta orang. Data resmi BNP2TKI tentang jumlah TKI yang diberangkatkan dalam program penempatan TKI ke luar negeri menunjukkan pola peningkatan jumlah setiap tahunnya. BNP2TKI mencatat pada tahun 1994 jumlah TKI yang diberangkatkan 175.187 orang. Pada tahun 2006-2008 jumlah TKI yang diberangkatkan dalam satu tahunnya telah mencapai kisaran 700 ribu orang.

**Grafik 7.1 Jumlah penempatan TKI di luar negeri tahun 1994-2008**



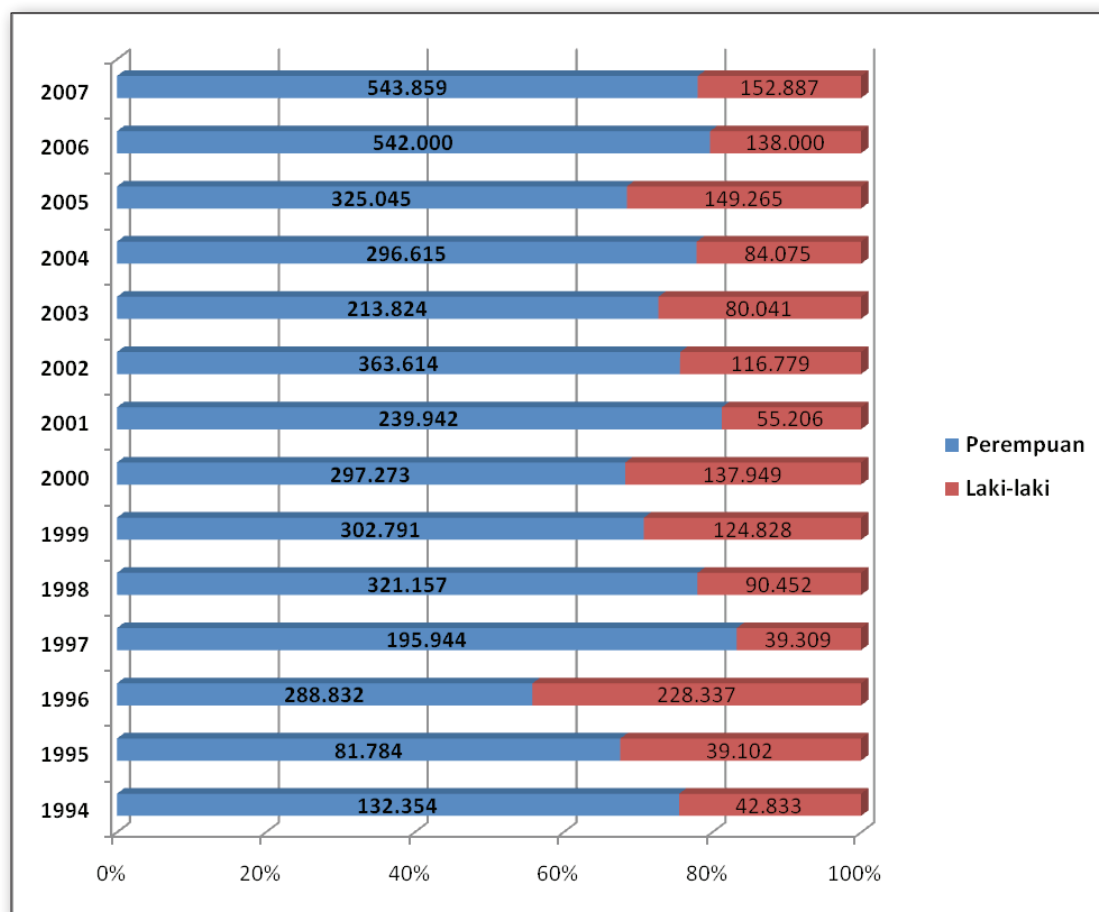
Sumber: BNP2TKI, 2008 & 2009 (Diolah).



Pengiriman TKI relatif meningkat paska krisis Asia tahun 1998. Peningkatan ini tampaknya terus berlanjut hingga dekade setelahnya. Pengiriman TKI sempat terjadi *moratorium* terkait dengan banyaknya kasus-kasus perlakuan salah (*abuse*) terhadap pekerja migran Indonesia di luar negeri, serta maraknya pekerja ilegal dari Indonesia di luar negeri, antara lain pada tahun 2003-2005.

Mayoritas TKI adalah perempuan (sekitar 70 persen). TKI perempuan atau sering disebut dengan istilah Tenaga Kerja Wanita (TKW) umumnya bekerja di sektor domestik sebagai pembantu rumah tangga dan di sektor manufaktur sebagai buruh pabrik. Sementara TKI laki-laki, yaitu sebanyak rata-rata 30 persen dari keseluruhan jumlah TKI di luar negeri, umumnya bekerja sebagai buruh perkebunan, konstruksi, transportasi dan jasa.

**Grafik 7.2 Jumlah penempatan TKI 1994-2007 menurut jenis kelamin**

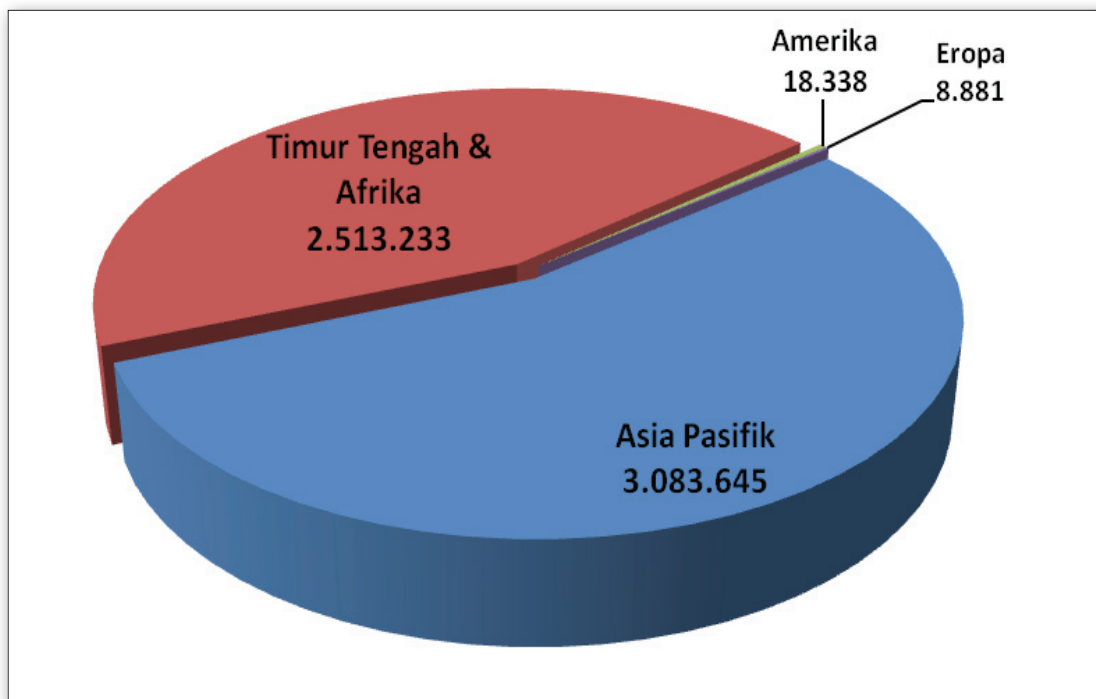


Sumber: BNP2TKI, 2009 (Diolah).

Dari segi usia, sebagian besar TKI adalah usia produktif yaitu antara 18-35 tahun. Namun karena banyaknya kasus pemalsuan dokumen TKI termasuk data umur, maka diperkirakan jumlah pekerja di bawah umur juga banyak.

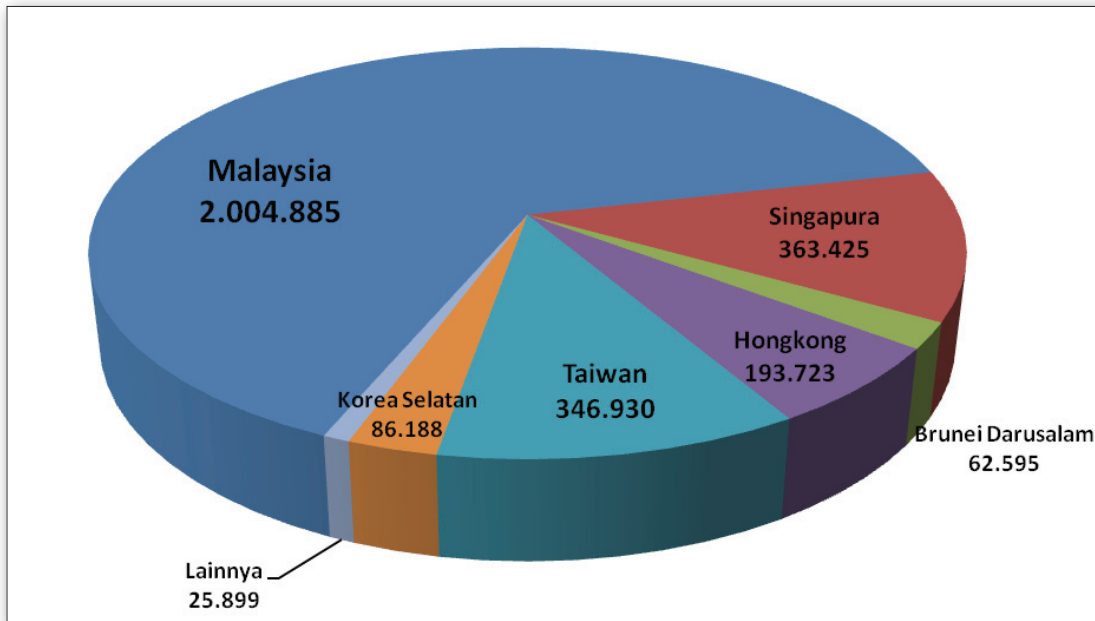
Cakupan negara tujuan TKI menurut kawasan atau benua, yang paling besar adalah ke negara-negara di Asia Pasifik dan negara-negara di Timur Tengah dan Afrika. Penempatan TKI menurut negara tujuan, terbanyak ada di Malaysia dan Arab Saudi, di mana hingga akhir 2009 diperkirakan ada setidaknya sebanyak 2,2 juta TKI di masing-masing negara tersebut. Dari jumlah itu, di Malaysia diperkirakan ada 1 juta TKI atau hampir separuhnya bekerja sebagai pekerja ilegal karena tidak memiliki dokumen-dokumen yang sah. TKI perempuan umumnya bekerja di Arab Saudi sebagai pembantu rumah tangga, dan TKI laki-laki sebagian besar bekerja sebagai sopir dan di sektor informal lainnya.

**Grafik 7.3 Jumlah TKI menurut kawasan penempatan  
(data per 2008)**



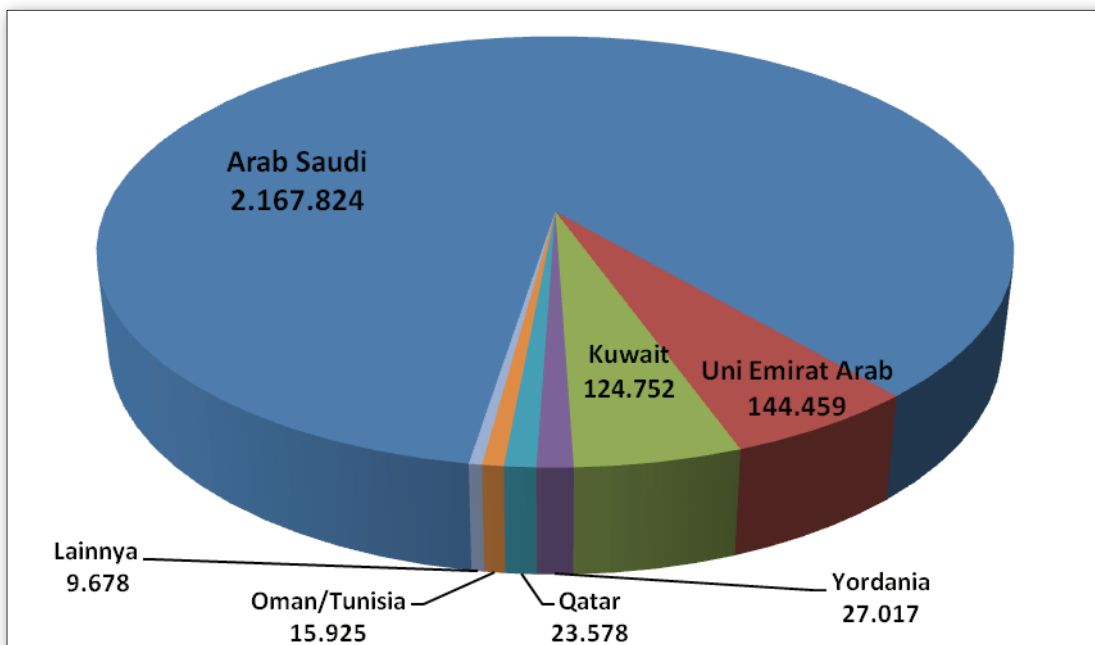
Sumber: BNP2TKI, 2009 (Diolah).

**Grafik 7.4 Jumlah TKI menurut negara penempatan di Asia Pasifik (data per 2008)**



Sumber: BNP2TKI, 2009 (Diolah).

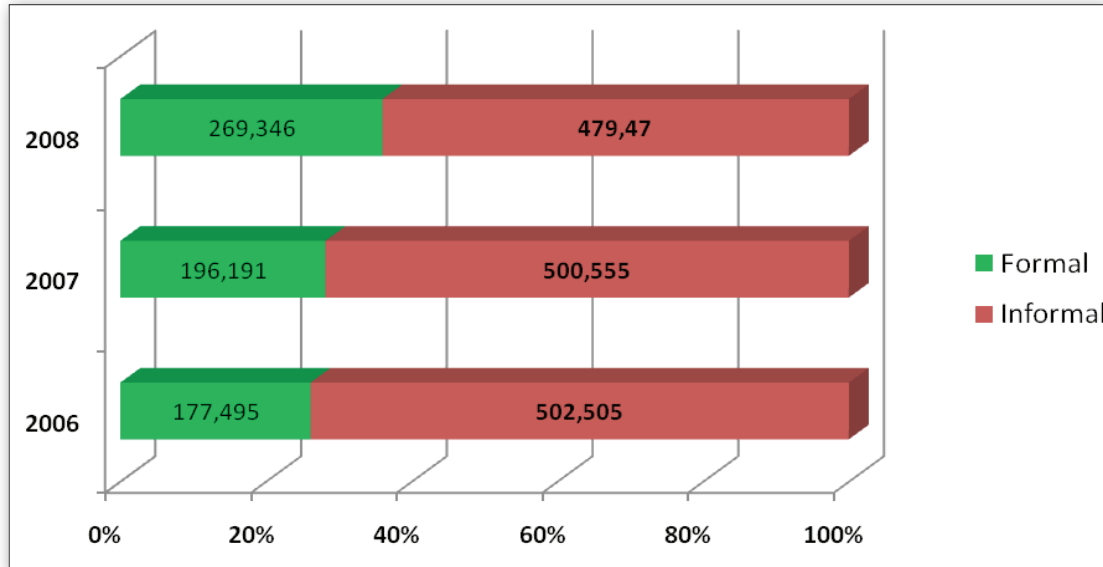
**Grafik 7.5 Jumlah TKI menurut negara penempatan di Timur Tengah (data per 2008)**



Sumber: BNP2TKI, 2009 (Diolah).

TKI di luar negeri yang bekerja di sektor formal di setiap negara rata-rata hanya sekitar 30 persen, sementara sebagian besar yaitu rata-rata 70 persen bekerja di sektor informal, seperti yang tampak pada data tahun 2006-2008 berikut ini.

**Grafik 7.6 Perbandingan jumlah TKI di sektor formal dan informal tahun 2006-2008**



Sumber: BNP2TKI, 2009 (Diolah).

TKI perempuan atau lebih sering disebut sebagai TKW mayoritas bekerja di sektor domestik sebagai pembantu rumah tangga atau buruh kasar di pabrik. Sementara, TKI pria bekerja ada yang bekerja di bidang konstruksi, jasa transportasi, pabrik, dan lainnya.

BNP2TKI mencatat bidang-bidang kerja yang prospektif untuk penempatan TKI. Bidang-bidang tersebut bervariasi di berbagai negara, untuk prospek tahun 2010-2015, yang dapat dikerjakan oleh pria maupun wanita, sebagai berikut:

**Tabel 7.1 Prospek bidang kerja di berbagai negara tahun 2010-2015**

<b>Asia Pasifik</b>		<b>Bidang Kerja</b>
Jepang		perawat, pengasuh
Korea		perkapalan, pekerja las, perikanan, manufaktur, jasa
Hongkong & Makau		pekerja bangunan, terapis spa, petugas keamanan
Singapura, Malaysia, Brunei Darussalam		pekerja bangunan, manufaktur, pekerja las, pekerja pengeboran minyak
<b>Australia</b>		
Australia dan New Zealand		pemetik buah, tukang daging, perawat, pengasuh, pekerja las, tukang pipa, mekanik, otomotif, pekerja bangunan & umum
<b>Amerika</b>		
Amerika dan Kanada		perawat, pengasuh, pekerja bangunan, terapis spa, tukang cat, awak kapal laut, pengelolaan gudang
<b>Timur Tengah</b>		
Arab Saudi, Kuwait, Qatar		pekerja pengeboran minyak, pekerja las, pemasang pipa, otomotif, mekanik, perawat, pekerja bangunan & umum
<b>Eropa</b>		
Belanda, Italia, Inggris		awak kapal laut, kru kapal pesiar, pekerja las, pemasang pipa, perawat, terapis spa, mekanik, pekerja bangunan & umum

Sumber: BNP2TKI, 2009

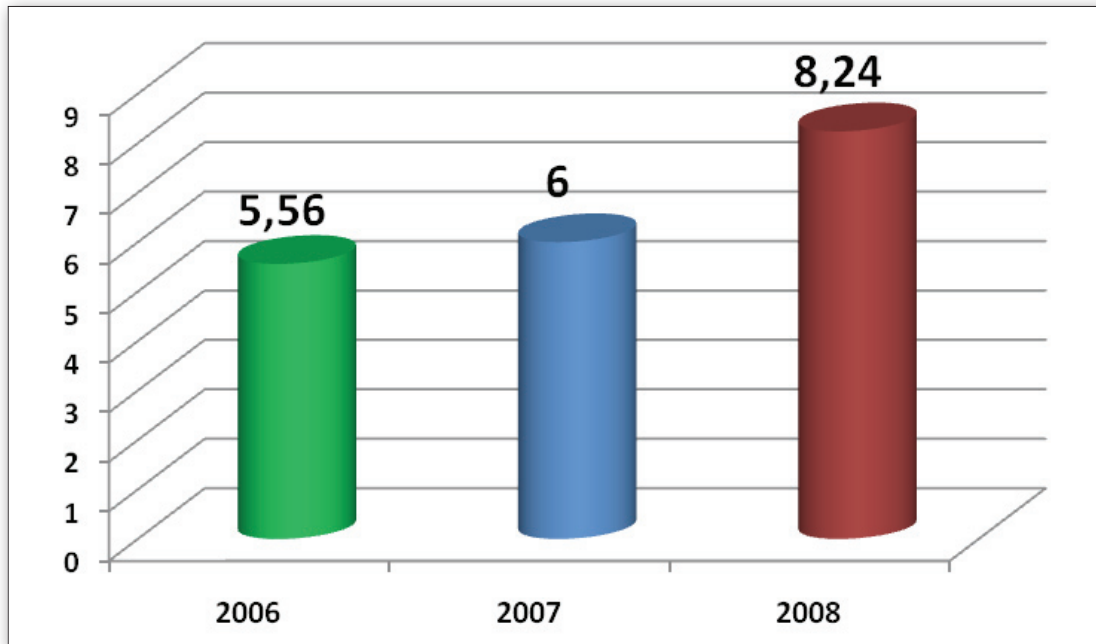
## Kondisi terkini

Seiring dengan semakin banyaknya jumlah TKI yang diberangkatkan ke luar negeri, maka jumlah pemasukan devisa yang dihasilkan oleh sektor tenaga kerja di luar negeri untuk Indonesia juga meningkat dari tahun ke tahun. Peningkatan jumlah uang yang dikirimkan oleh TKI ke dalam negeri antara tahun 2006-2008 disebabkan antara lain karena meningkatnya jumlah TKI dan kenaikan upah pekerja, antara lain di negara-negara Timur Tengah sebesar 33 persen dan di Singapura sebesar 25 persen.

Pada tahun 2008, jumlah devisa yang dihasilkan dari sektor pekerja migran Indonesia ini tercatat jumlah *remittance* atau pengiriman uang dari TKI ke dalam negeri sebesar 8,24 miliar USD atau sekitar Rp 80,24 triliun. Jumlah ini tergolong sangat besar, jumlahnya hampir dua kali total sumbangan bantuan pembangunan asing (*Foreign Development Aid*) yang diterima Indonesia pada tahun 2008. Inilah yang menjadi salah satu faktor pendorong Pemerintah untuk terus mengirimkan TKI ke luar negeri.

Sementara pada tahun-tahun sebelumnya, yaitu pada tahun 2007 tercatat jumlah remitansi sebesar 6 miliar USD dan pada tahun 2006 sebesar 5,56 miliar USD.

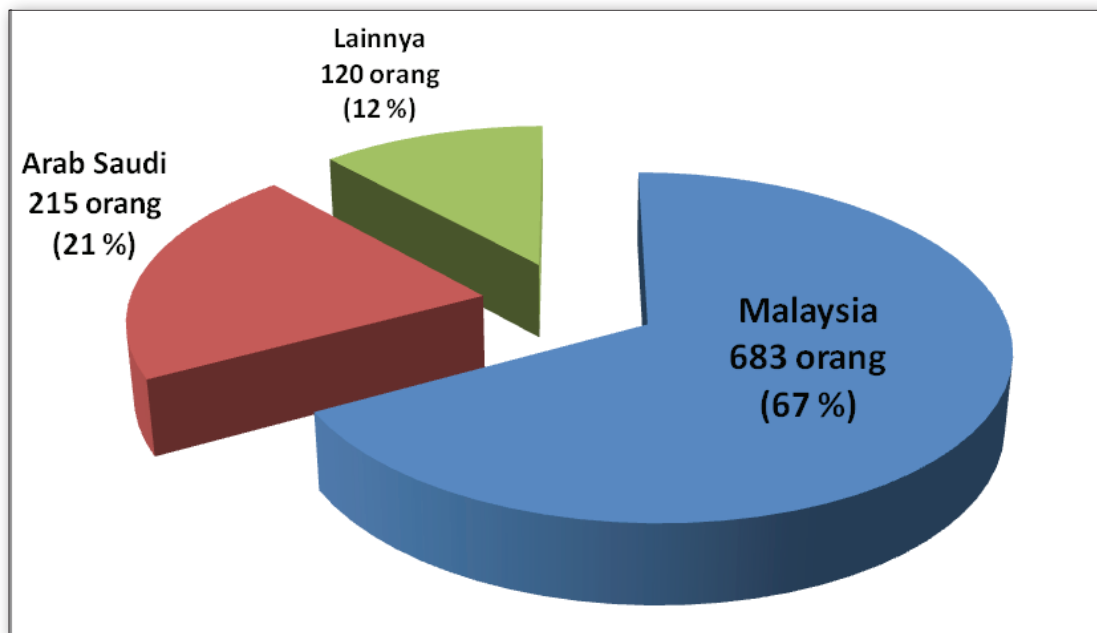
**Grafik 7.7 Jumlah remitansi dari sektor TKI tahun 2006-2008 (dalam miliar USD)**



Sumber: BNP2TKI, 2009 (diolah).

Namun ironinya, “keuntungan” devisa yang didapat Indonesia itu, masih jauh tidak sebanding dengan perlindungan TKI dari pemerintah. Sepanjang tahun 2009, berdasarkan penelusuran *Migrant Care*, organisasi internasional yang berkomitmen dalam perlindungan pekerja migran, tercatat sebanyak 1.018 TKI meninggal dunia di negara-negara penempatan tempat bekerja. Kasus kematian TKI paling banyak terjadi di Malaysia, yaitu 683 orang atau 67 persen, kemudian di urutan kedua adalah di Arab Saudi sebanyak 215 orang atau 21 persennya.

Menurut *Migrant Care*, para TKI di luar negeri yang meninggal tersebut disebabkan latar belakang yang berbeda. Namun *Migrant Care* menegaskan bahwa intinya sama, yaitu situasi kerja yang buruk dan tidak layak, sehingga menyebabkan buruh menjadi sakit, bunuh diri, dianiaya majikan dan mengalami kecelakaan kerja. *Migrant Care* juga menyayangkan arah kebijakan Pemerintah tentang TKI yang terlihat masih minim komitmen dalam perlindungan TKI, termasuk dalam posisi tawar dengan pihak negara tujuan penempatan dalam hal penentuan upah minimum dan jaminan hak-hak pekerja, seperti batasan jam kerja, akses terhadap layanan kesehatan, dan hari libur.

**Grafik 7.8 Jumlah kematian TKI di luar negeri tahun 2009**

Sumber: *Migrant Care*, 2009 (Diolah).

Sementara untuk kasus kekerasan yang dialami pekerja migran, *Migrant Care* melaporkan bahwa sepanjang tahun 2009 terdapat 2.878 TKI yang mengalami kasus-kasus kekerasan. Selain itu, masih terdapat sejumlah 908 TKI yang bermasalah dengan majikan dan berlindung di penampungan Kedutaan Besar Republik Indonesia (KBRI) di negara-negara tempat TKI bekerja. Antara lain seperti dilaporkan dalam data resmi yang dikeluarkan oleh KBRI Arab Saudi dan KBRI Kuwait, jumlah pekerja TKI yang melarikan diri dari majikan dan mencari perlindungan ke KBRI mencapai rata-rata 3.627 orang setiap tahunnya.

**Tabel 7.2 Masalah-masalah yang sering dialami TKI di luar negeri**

No.	Masalah	Kemungkinan Penyebab
1	Pelanggaran HAM	Hubungan hak dan kewajiban antara pekerja dan majikan
2	Penahanan paspor pekerja oleh majikan	Kekhawatiran majikan bahwa pekerja akan kabur sehingga terjadi wanprestasi
3	Gaji pekerja dibayar murah	Posisi tawar pekerja yang lemah, karena kualifikasi pekerja yang rendah. Posisi tawar pekerja yang lemah sehingga terjadi eksploitasi oleh majikan
4	Kerja lembur tanpa dibayar atau jam kerja yang melebihi batas	Tidak adanya atau tidak diterapkannya kesepakatan kerja antara pekerja dan majikan
5	Tidak tersedia jaminan sosial dan layanan kesehatan	Tidak adanya atau tidak diterapkannya kesepakatan kerja antara pekerja dan majikan, termasuk hak-hak pekerja

No.	Masalah	Kemungkinan Penyebab
6	Perlakuan salah ( <i>abuse</i> ) berupa kekerasan dan peniksaan, termasuk kekerasan dan pelecehan seksual	Lemahnya pengawasan dan perlindungan dari otoritas, lemahnya posisi tawar pekerja sehingga terjadi perlakuan salah, rentannya pekerja dari kondisi eksploitasi dan perlakuan salah
7	Penipuan, pemerasan, dan eksploitasi calon pekerja dan pekerja oleh agen, calo, dan pihak-pihak lainnya	Rendahnya pendidikan dan wawasan calon pekerja, lemahnya perlindungan regulasi dan penegakan hukum, sehingga menimbulkan celah dan ruang-ruang untuk penipuan, pemerasan, dan eksploitasi

Sumber: Kompas, *Migrant Care*, Komnas Perempuan (2009), diolah.

**Tabel 7.3** Tipologi masalah TKI di negara-negara penempatan

No.	Negara	Masalah	Uraian
1	Malaysia	Pekerja ilegal	TKI di Malaysia banyak mengalami masalah sebagai pekerja migran ilegal. Politik anti migran Malaysia merepresi TKI tidak berdokumen. Malaysia mengeluarkan Akta Imigresen 1154 tahun 2002 untuk mengusir pekerja migran ilegal. Ops-Nyah yang mengerahkan tentara dan polisi Malaysia bersenjata lengkap banyak menangkap TKI Indonesia ilegal
2	Hongkong	Upah rendah	TKI di Hongkong banyak menerima gaji di bawah standar
3	Taiwan	Gaji tidak dibayar dan PHK sepihak	TKI di Taiwan banyak mengalami penundaan pembayaran gaji atau bahkan gaji tidak dibayar sama sekali, termasuk pula ketika terjadi PHK sepihak
4	Singapura	Penyelundupan	TKI banyak terjebak dalam rekrutmen untuk penyelundupan ( <i>smugling in person</i> )
5	Arab Saudi	Kekerasan fisik dan pelecehan seksual	TKI terutama TKW di Arab Saudi banyak mengalami tindak kekerasan dan perkosaan dari majikan

Sumber: *Migrant Care*, 2009 (Diolah).

TKI tidak hanya mendapatkan masalah dan kerundungan di negara-negara penempatan, namun juga mengalaminya sejak dari dalam negeri dan ketika kembali ke Indonesia. Calon TKI banyak yang sudah mengalami pemerasan, penipuan, hingga kasus penjualan manusia untuk eksploitasi seksual komersil (*human trafficking for commercial sexual exploitation*). Ketika kembali pulang ke tanah air pun TKI masih menghadapi masalah pula. Seperti yang diungkapkan dalam catatan *Migrant Care*, sebagai berikut:

“Pulang ke tanah air, bukan berarti penderitaan berakhir. Mendarat di Bandara Soekarno Hatta Cengkareng sudah harus siap-siap masuk sarang penyamun di Terminal III. Terminal khusus buruh migran Indonesia ini, praktek pemerasan berlangsung secara sistemik baik yang bersifat resmi maupun liar. Monopoli angkutan pemulangan buruh migran Indonesia ditetapkan secara sepihak oleh Depnakertrans dan BNP2TKI yang terang-terangan memark up ongkos angkutan pulang berlipat-lipat dari tarif normal. Tak ada kebebasan bagi buruh migran Indonesia untuk memilih angkutan yang dikehendaki.” (*Migrant Care*, 2009)



**Tabel 7.4 Masalah-masalah yang sering dialami TKI di dalam negeri**

No.	Masalah	Kasus-kasus
1	Penipuan dan pemerasan dalam proses persiapan pemberangkatan	Pungutan biaya tinggi dan berlipat ganda dalam pengurusan dokumen; penggelapan identitas dan dokumen-dokumen calon TKI
2	Penipuan dan eksploitasi dalam proses rekrutmen	Jebakan dalam <i>human trafficking for sexual exploitation</i> . Calon TKI diiming-iming bekerja di luar negeri, namun dipekerjakan sebagai pekerja seks komersial di dalam negeri maupun di luar negeri
3	Pemerasan dalam proses kepulangan ke tanah air	Pungutan biaya tinggi dan berlipat ganda di bandara ketika perjalanan pulang ke daerah asal
4	Tindak kriminalitas	Pencurian, perampasan, perampokan uang dan harta TKI ketika pulang ke daerah asal. Pelecehan dan kekerasan seksual terhadap TKI ketika dalam perjalanan pulang ke daerah asal

Berikut ini adalah dokumentasi data resmi dari BNP2TKI mengenai kasus-kasus TKI bermasalah yang didapati atau dilaporkan pada BNP2TKI selama tahun 2009 di salah satu kantor pelayanan TKI, yaitu di Selapajang, Tangerang. Dari tabel di bawah ini tampak bahwa permasalahan yang banyak dialami TKI di luar negeri adalah pemutusan hubungan kerja sepihak (51%), sakit akibat bekerja (24%), gaji tidak dibayar (10%), dan kasus penganiayaan (10%), serta pelecehan seksual (5%).

**Tabel 7.5 Rekapitulasi kasus pelayanan TKI bermasalah di GPK TKI Selapajang Tangerang Tahun 2009**

No.	Negara	Jumlah	%
1	Pemutusan Hubungan Kerja (PHK) sepihak	18.789	51
2	Sakit akibat kerja	8.742	24
3	Gaji tidak dibayar	3.797	10
4	Penganiayaan	3.470	10
5	Pelecehan seksual	1.889	5
6	Dokumen tidak lengkap	1.547	4
7	Sakit bawaan	1.436	4
8	Majikan bermasalah	1.228	3
9	Pekerjaan tidak sesuai perjanjian kerja	1.030	3
10	Kecelakaan kerja	633	2
11	Majikan meninggal	592	2
12	TKI hamil	367	1
13	Komunikasi tidak lancar	333	1
14	Tidak mampu bekerja	236	1
15	Membawa anak	99	1
16	Lain-lain	1.438	3
<b>JUMLAH</b>		<b>45.626</b>	<b>100</b>

Sumber: BPN2TKI, 2009.

Berikut ini adalah beberapa kasus perlakuan salah yang dialami oleh TKI di luar negeri, yang diberitakan oleh media di Indonesia, pada tahun 2009.

**Tabel 7.6 Beberapa kasus perlakuan salah (abuse) yang dialami TKI tahun 2009**

Waktu	Nama	Kasus	Deskripsi
November	Marwa Yati	Gaji sama sekali tidak dibayar	TKW bekerja dua tahun di Suriah, pulang ke Indonesia tanpa uang sama sekali, karena gaji tidak dibayar lantaran ditipu agen penyalur TKI di Suriah
Oktober	Fathonah (27 tahun)	Gaji tidak dibayar penuh	TKW bekerja tiga tahun di Malaysia hanya mendapatkan Rp 10 juta dari total gaji yang menjadi haknya, yaitu Rp 46 juta
September	Munti binti Bani (45 tahun)	Penyiksaan fisik	TKW asal Jember, Jawa Timur, meninggal dunia setelah disiksa dan disekap di kamar mandi oleh majikannya di Malaysia
September	550 orang TKI	Penelantaran di penampungan tidak layak	550 orang TKI ditemukan ditampung di ruang sempit di Kedutaan Besar RI di Jordania. Sebagian dari mereka adalah korban pelecehan seksual, gaji tak dibayar, dan korban penganiayaan
September	Ratusan TKI	Penelantaran di penampungan tidak layak	Ratusan TKI didapati terlantar di kolong jembatan Al Kandarrah, Jeddah, Arab Saudi. Para TKI tinggal di situ bersama ribuan imigran dari negara lain yang tinggal di Arab Saudi tanpa dokumen sah.
Agustus	Halimah binti Kohar	Meninggal karena sakit dan terlantar akibat penyiksaan majikan	TKW asal Cianjur, Jawa Barat, meninggal di kolong jembatan Jeddah, Arab Saudi, meninggal setelah dua minggu terlantar dan sakit. Sebelumnya, Halimah disiksa oleh majikannya hingga sakit dan lumpuh, dan dibuang oleh majikannya ke kolong jembatan
Juli	Raisem	Meninggal dunia diduga karena sakit HIV/AIDS	TKW asal Indramayu, Jawa Barat, meninggal di Uni Emirat Arab. Menurut keterangan Departemen Luar Negeri, Raisem diduga meninggal karena sakit HIV/AIDS. Namun, keluarga meragukan penyebab kematian karena tidak ada bukti tertulis dari Konsulat Jenderal Republik Indonesia di Dubai, Uni Emirat Arab
Juni	Siti Hajar	Meninggal karena penyiksaan fisik oleh majikan	TKW asal Garut, Jawa Barat, meninggal setelah dianiaya disiram air panas dan dipukuli dengan martil dan kayu oleh majikan; serta tidak pernah menerima gaji selama kerja 34 bulan, di Malaysia
Juni	Sumasri (55 tahun)	Penyiksaan fisik	TKW asal Blitar, Jawa Timur disiksa majikannya di Malaysia, mengalami luka bakar setelah disiram air panas
Mei	Farida binti Darjito (29 tahun)	Human trafficking	TKW asal Cirebon, Jawa Barat, berangkat melalui mekanisme resmi calon TKI ke Abu Dhabi, namun dikirimkan ke Irak tanpa informasi jelas dari PJTKI maupun agen di Abu Dhabi, bahwa Irak adalah negara konflik dan bukan negara tujuan penempatan TKI

Sumber: Berbagai sumber media cetak dan on-line, 2009.

## Kebijakan terkait perlindungan TKI

Pemerintah hingga saat ini dinilai lebih mengutamakan menempatkan TKI sebagai penghasil devisa bagi negara, tanpa didukung oleh upaya perlindungan yang optimal. Saat ini pemerintah menetapkan tiga hal yang bisa menjadi cadangan devisa nasional setelah krisis global. Tiga cadangan devisa nasional tersebut yaitu pariwisata, ekonomi kreatif, dan penempatan buruh migran keluar negeri.

Dalam peta tenaga kerja migran internasional, TKI terlanjur dikenal sebagai tenaga kerja berupah murah, kurang memiliki keterampilan kerja, dan seringkali ilegal tanpa dokumen yang sah. Dikawatirkan bahwa kebijakan *positioning* tenaga kerja migran Indonesia sebagai tenaga kerja berupah murah sengaja dipertahankan dari tahun ke tahun. Keuntungan dari tenaga kerja migran berupah murah bisa jadi adalah terserapnya volume pekerja migran ke pasar internasional dalam jumlah besar, yang kemudian menyumbangkan volume yang besar juga dalam hal remitansi pekerja migran. Namun, pekerja migran berupah murah apalagi tanpa ketentuan upah minimum, tentu merugikan pekerja migran itu sendiri. Belum lagi banyaknya kasus-kasus penipuan, pemerasan, gaji tidak dibayar penuh atau sama sekali tidak dibayar, yang menambah derita pekerja migran.

Pemerintah sebetulnya dapat melakukan upaya-upaya perlindungan pekerja migran di luar negeri melalui perjanjian-perjanjian bilateral dengan pemerintah negara-negara tujuan penempatan TKI. Seperti yang telah dilakukan oleh Pemerintah Filipina, India, dan Srilanka yang membuat MoU tentang upah minimum sejak awal penempatan pekerja migran dengan pemerintah negara tujuan penempatan pekerja migrannya. Namun, komitmen dan diplomasi politik bilateral yang ditunjukkan oleh Pemerintah Indonesia tampaknya masih lemah.

**Tabel 7.7 Beberapa kebijakan Pemerintah Indonesia terkait pekerja migran**

Produk Kebijakan	Deskripsi
Ratifikasi Konvensi Internasional Perlindungan Pekerja Migran dan Keluarganya Tahun 1990 (salah satu mandat dalam Rencana Aksi Nasional HAM 2004-2009).	Indonesia sudah ikut menandatangani Konvensi ini pada 24 September 2004, namun belum sampai tahap ratifikasi
Keputusan Presiden No. 106 Tahun 2004 tentang Tim Koordinasi Pemulangan TKI Bermasalah dan Keluarganya dari Malaysia (TK-PTKIB)	Pemulangan TKI bermasalah dan keluarganya dari Malaysia diatur oleh Tim Koordinasi Pemulangan TKI Bermasalah (TK-PTKIB)

Produk Kebijakan	Deskripsi
Nota Kesepahaman (MoU) Tahun 2006 tentang TKI antara Pemerintah Indonesia dan Pemerintah Malaysia dan naskah MoU perbaikannya yang disetujui pada 3 September 2009	<p>MoU Tahun 2006 antara Indonesia dan Malaysia sebelumnya antara lain memberikan hak bagi majikan untuk menahan paspor pekerja migran untuk jaminan pekerja migran tidak melarikan diri.</p> <p>Revisi MoU ini yang disetujui pada 3 September 2009 mengatur tiga hal. <b>Pertama</b>, paspor yang tadinya dipegang oleh sang majikan, mulai kini diperbolehkan untuk dipegang sendiri oleh TKI.</p> <p><b>Kedua</b>, TKI juga diberi waktu libur satu hari dalam seminggu, sebelumnya tidak ada libur bagi mereka. Ketentuan tentang waktu libur akan diatur lebih jelas dalam amandemen Undang-undang Tenaga Kerja Malaysia.</p> <p><b>Ketiga</b>, izin kerja sementara bagi TKI yang melarikan diri dari majikannya akan ditarik kembali. Mereka juga tidak diperbolehkan untuk kembali bekerja di Malaysia.</p>
Amandemen UU No. 39/2004 tentang Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia (TKI) di Luar Negeri	Usulan Amandemen UU No. 39/2004 mendesak agar kebijakan tenaga kerja migran Indonesia tidak hanya mementingkan pengiriman dan penempatan pekerja migran sebanyak-banyaknya ke luar negeri, tetapi juga lebih mementingkan upaya-upaya perlindungan pekerja migran Indonesia di luar negeri
Rancangan UU mengenai Pekerja Rumah Tangga yang sudah dimasukkan dalam Pembahasan Tahun 2010 Program Legislasi Nasional 2009-2014	Dasar hukum bagi sektor pekerja rumah tangga diperlukan untuk melindungi para pekerja di sektor domestik ini dari perlakuan salah ( <i>abuse</i> ), antara lain diperlukannya dasar hukum untuk penetapan batasan jam/waktu kerja, upah minimum, dan hari libur serta jaminan hak-hak dasar pekerja
MoU penghentian sementara ( <i>moratorium</i> ) pengiriman TKI ke Malaysia terkait banyaknya kasus-kasus perlakuan salah TKI di Malaysia, yang diberlakukan sejak 25 Juni 2009	Penghentian sementara TKI ke Malaysia diberlakukan sejak 25 Juni 2009 antara lain untuk mendesak Pemerintah Malaysia menyetujui revisi MoU antara Pemerintah Indonesia dan Malaysia Tahun 2006
Direktorat Jendral Administrasi Kependudukan Departemen Dalam Negeri melaksanakan program Kartu Identitas dengan <i>Single Identity Number</i> yang diaplikasikan dalam Kartu Tanda Penduduk (KTP) Nasional yang dilengkapi dengan sidik jari	Kebijakan <i>Single Identity Number</i> diharapkan sulit untuk dipalsukan, termasuk pemalsuan data tanggal lahir yang selama ini rentan bagi pelanggaran pekerja anak di bawah umur untuk diberangkatkan sebagai pekerja migran ke luar negeri
Sertifikasi kompetensi kerja TKI oleh Depnakertrans	Diharapkan dengan adanya sertifikasi kompetensi kerja TKI mengurangi terjadinya pengiriman TKI yang tidak memiliki keterampilan kerja dan keterampilan komunikasi, sehingga dapat mencegah terjadinya permasalahan lebih lanjut di daerah penempatan kerja.

Mencermati situasi permasalahan pekerja migran Indonesia di luar negeri seperti yang masih terjadi sampai sekarang ini, Pemerintah tampaknya masih harus banyak berkomitmen dan melaksanakan upaya-upaya konkret untuk perlindungan TKI, sejak pra keberangkatan hingga penempatan sampai pemulangan kembali ke Indonesia. Upaya-upaya terkait, perlu dilakukan untukantisipasi peta permasalahan, seperti yang diuraikan sebagai berikut mengacu pada dokumen ILO tentang upaya mencapai kondisi kerja yang layak (*Promoting Decent Work*) bagi pekerja migran Indonesia (2009).

**Tabel 7.8 Pemetaan masalah dan usulan solusi terkait perlindungan TKI di luar negeri**

No.	Permasalahan	Dampak	Usulan Solusi
1	Kurangnya informasi tentang sistem migrasi yang aman, daftar PJTKI yang baik dan direkomendasikan pemerintah, hak-hak pekerja, syarat-syarat, risiko bekerja di luar negeri, layanan perlindungan pemerintah, dari sumber yang tepat dan berwenang kepada calon pekerja migran di pedesaan	Calon pekerja migran dapat tertipu oleh para calo di desanya. Hal ini menempatkan mereka pada situasi yang rentan bahkan sejak proses awal perekrutan	Pemberantasan calo dan mafia agen pengiriman dan penempatan TKI  Sertifikasi calon-calon TKI termasuk pengetahuan mengenai hak pekerja, syarat, risiko, layanan perlindungan pemerintah
2	Pekerja migran membayar, namun sering tidak memperoleh pelatihan yang mencukupi  Pekerja migran tidak menerima informasi yang memadai tentang pekerjaan dan kontrak maupun tentang hukum dan ketentuan-ketentuan di negara tujuan	Pekerja migran tidak siap menjalankan tugas mereka dan tidak dapat berkomunikasi dengan baik dengan majikan  Pekerja migran tidak menyadari hak-hak mereka dan rentan terhadap eksploitasi	Audit program-program pelatihan dan pembekalan calon TKI  Sertifikasi calon TKI termasuk keterampilan komunikasi (bahasa) terkait negara tujuan penempatan
3	Kurangnya pengawasan pemerintah atas PJTKI/PPTKIS (Perusahaan Penempatan TKI Swasta) dan operasi mereka termasuk pelatihan mereka  Biaya yang terlampaui tinggi, baik yang resmi dan pungutan tidak resmi	Banyak calon pekerja migran yang mengikuti pelatihan yang diadakan PPTKIS/PJTKI dikurung dalam tempat pelatihan dengan tanpa akses komunikasi kepada keluarga/kerabat, rentan terhadap persoalan K3 dan dibebani biaya yang tidak proporsional untuk pelatihan mereka, sehingga mereka terjebak dalam jeratan hutang	Audit lembaga PJTKI dan PPTKIS  Pengawasan pelaksanaan pelatihan calon pekerja dalam kondisi yang layak

Sumber: ILO, 2009 (Diolah).

### Perbandingan dengan negara lain

Dibandingkan dengan negara-negara lain di kawasan Asia yang juga banyak mengirimkan tenaga kerja migran lintas negara, Indonesia dapat dikatakan masih tertinggal dalam komitmen dan diplomasi bilateral untuk melindungi pekerja migrannya. Sebagai contoh, Pemerintah India, Filipina, dan Srilanka telah menetapkan standar upah minimum sejak proses awal pembuatan MoU dengan negara penerima penempatan tenaga kerja migran. Sementara, Indonesia dapat dikatakan masih lemah posisi tawarnya dalam kesepakatan-kesepakatan kerja bagi pekerja migrannya dengan negara tujuan penempatan, termasuk penentuan upah minimum.

Pemerintah Indonesia dalam hal ini seharusnya lebih tegas, bahkan dapat menolak mengirimkan pekerja migrannya ke negara yang tidak menunjukkan komitmen dalam perlindungan pekerja migran, terlebih sektor-sektor di mana Indonesia banyak mengirimkan pekerja migrannya. Seperti contoh kasus yang terjadi di Hongkong pada tahun 2009. TKI di Hongkong terancam diupah murah setelah Hongkong mengajukan Rancangan Undang-Undang Upah Minimum Hongkong, yang tidak menyertakan profesi pekerja rumah tangga (PRT). Alasan pemerintah Hongkong melakukan tindakan pengecualian terhadap PRT adalah karena sulitnya melakukan penghitungan jam kerja bagi PRT, karena penghitungan upah minimum dilakukan berdasarkan jam kerja.

Upaya perlindungan pekerja migran yang masih harus dikejar oleh Pemerintah Indonesia adalah menjamin pekerja migran yang diberangkatkan ke luar negeri memiliki keterampilan yang memenuhi untuk bekerja di negara penempatan, termasuk kemampuan pemahaman bahasa untuk berkomunikasi. Untuk itu, dibutuhkan adanya sertifikasi yang akurat, juga guna untuk menghindari praktek pekerja dibayar upah murah, karena dianggap keterampilan tidak memenuhi apa yang diharapkan.

Satu contoh negara di Asia yang dikatakan baik dalam menyelenggarakan praktek penempatan dan perlindungan pekerja migran adalah negara Filipina, yang disebut *Overseas Filipino Workers (OFW)*. Melalui institusi yang dinamakan *Philippine Overseas Employment Administration (POEA)*, Filipina mampu menjamin perlindungan pekerja migrannya yang dikirim ke banyak negara sebagai pekerja yang punya ketrampilan dan mempunyai daya tawar yang baik, sehingga dibayar dengan upah yang layak.

Prinsip-prinsip yang diterapkan Filipina dalam penempatan dan perlindungan pekerja migran, antara lain:

1. Peraturan menyangkut proses rekrutmen, pemberangkatan, penempatan hingga pekerja migran kembali ke tanah air sangat ketat dengan sanksi yang keras, sehingga tidak ada pihak yang berani melanggar.
2. Pemberian izin bagi agen atau perusahaan penempatan pekerja migran sangat sulit dan mahal. Filipina mengutamakan kebijakan pengiriman tenaga kerja berkualitas, bukan hanya menempatkan pekerja migran sebanyak-banyaknya.
3. Rekrutmen pekerja migran untuk penempatan di luar negeri apa pun bidang pekerjaannya harus melalui sertifikasi dari *Technical Education and Skill Development Authority (TESDA)*, yang tidak dapat dimanipulasi karena menggunakan sistem *on-line* dan transparan.
4. Proses pengurusan dokumen diupayakan mudah dan cepat, serta tidak melebihi biaya yang ditetapkan. Biaya pengurusan dokumen dibayarkan oleh pekerja kepada agen setelah bekerja di luar negeri, bukan dengan cara memotong upah bulanan.

## Kesimpulan dan Rekomendasi

Dari tinjauan yang telah diuraikan dalam tulisan ini, dapat disimpulkan beberapa hal sebagai berikut:

1. Pekerja migran lintas negara dari Indonesia hingga kini jumlahnya masih banyak dan meningkat dalam dekade ini. Pada tahun-tahun terakhir ini, setiap tahunnya diberangkatkan sekitar 700 ribu TKI ke luar negeri. Pada akhir tahun 2009, ada sekitar 6 juta TKI yang bekerja di luar negeri, paling banyak ditempatkan di Malaysia untuk kawasan Asia dan Arab Saudi untuk kawasan Timur Tengah.
2. Sebagian besar TKI (70 persen) bekerja di sektor informal. Sebagian besar TKI (70 persen) adalah perempuan. Mayoritas dari TKI perempuan bekerja di sektor domestik menjadi pembantu rumah tangga. Kondisi-kondisi tersebut (sektor informal, perempuan, pembantu rumah tangga) menjadi stereotipe TKI.



3. Pemasukan devisa dari pengiriman uang ke dalam negeri (remitansi) oleh TKI dari tahun ke tahun meningkat, karena volume TKI yang dikirim ke luar negeri juga semakin banyak dan ada kenaikan upah minimum (antara 25-30 persen) di beberapa negara tujuan penempatan. Remitansi TKI pada tahun 2008 tercatat sebesar 8,24 miliar USD.
4. Kondisi TKI di luar negeri masih memprihatinkan. Umumnya mereka bekerja dalam situasi kerja yang belum layak, antara lain upah rendah (bahkan gaji ditahan atau tidak dibayar atau dibayar sebagian); pemutusan hubungan kerja sepihak (akibat tidak adanya kesepakatan kerja yang pasti dan adil); kondisi kerja yang eksploitatif (tidak ada batasan waktu kerja yang pasti, tidak terjaminnya hak-hak pekerja); penganiayaan dan pelecehan seksual; penipuan dan pemerasan oleh agen (termasuk ada yang diberangkatkan secara ilegal dan terjebak dalam *human trafficking*). Pada tahun 2009, kasus-kasus kekerasan terhadap TKI di luar negeri masih banyak terjadi. Selama tahun 2009, TKI yang meninggal di luar negeri berjumlah 1.081 orang, dimana 67 persennya terjadi di Malaysia dan 21 persennya terjadi di Arab Saudi.
5. Kebijakan Pemerintah hingga saat ini masih lebih mengutamakan menempatkan TKI sebagai penghasil devisa negara, belum didukung upaya perlindungan yang optimal. Komitmen dan upaya perlindungan dari Pemerintah masih dipertanyakan terkait diplomasi politik bilateral, seperti perjanjian dengan negara tujuan penempatan TKI dalam hal penetapan upah minimum, jaminan hak-hak pekerja, dan perlindungan TKI yang bermasalah.

Terkait dengan kesimpulan-kesimpulan tersebut, berikut ini adalah temuan kesimpulan lebih lanjut dan beberapa rekomendasi yang dapat menjadi perhatian untuk upaya perbaikan.

1. Beberapa langkah di bidang hukum yang diperlukan untuk menjamin kondisi kerja yang layak bagi TKI tampaknya juga masih ditahan untuk ditindaklanjuti oleh Pemerintah, antara lain ratifikasi Konvensi Internasional Perlindungan Pekerja Migran dan Keluarganya Tahun 1990; MoU dengan Malaysia tentang penempatan pekerja migran Indonesia yang prosesnya lambat dan terkesan Indonesia kurang berdaya tawar terhadap Malaysia; Usulan amandemen UU No. 39 Tahun 2004 tentang



- Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja (TKI) di luar negeri agar tidak hanya mementingkan pengiriman dan penempatan TKI sebanyak-banyaknya ke luar negeri, namun juga memasukkan dengan jelas dan tegas pasal-pasal perlindungan TKI di luar negeri. Pemerintah Indonesia harus lebih tegas dan berkomitmen dalam diplomasi bilateral dan internasional terkait perlindungan pekerja migran; termasuk pula untuk menjamin tidak adanya eksploitasi atau pemerasan atau wanprestasi dari agen-agen penempatan pekerja migran di negara tujuan penempatan.
2. Pemerintah Indonesia tampaknya masih harus banyak membenahi permasalahan TKI mulai dari rekrutmen dan keberangkatan, hingga penempatan, perlindungan, dan kepulangan TKI ke tanah air. Permasalahan krusial yang masih harus diatasi adalah sistem rekrutmen TKI yang aman dan bebas eksploitasi mulai dari pedesaan di mana calon TKI banyak berasal; penegakan hukum dan disiplin dalam dokumen imigrasi calon TKI yang bebas dari manipulasi sehingga TKI betul-betul legal, terdata, dan terlindungi; pencegahan eksploitasi dan perlakuan salah (*abuse*) terhadap TKI ketika berangkat ke negara penempatan dan pulang ke tanah air dengan memberantas praktek percaloan dan praktek pemerasan oleh agen; sertifikasi ketrampilan calon TKI, termasuk kemampuan bekerja sesuai bidang pekerjaan dan kemampuan komunikasi dan *life-skills*.
  3. Dalam skala regional Asia, contoh sukses penempatan dan perlindungan pekerja migran di luar negeri telah dilakukan oleh negara Filipina, yang intinya antara lain, peraturan proses rekrutmen, pemberangkatan, penempatan, kepulangan pekerja migran yang sangat ketat dengan sanksi keras, sehingga tidak ada yang berani melanggar; pembatasan agen atau perusahaan penempatan pekerja migrant, dengan pemberian izin yang ketat dengan mengutamakan kebijakan pengiriman tenaga kerja berkualitas bukan hanya mengutamakan kuantitas; serta proses rekrutmen dengan sertifikasi keahlian yang dilakukan secara *on-line* dan transparan, sehingga menghindari manipulasi.





# *Bagian Delapan*

## **POTRET BURAM PERLINDUNGAN ANAK**

— Endang Srihadi —

Perlindungan anak adalah segala kegiatan untuk menjamin dan melindungi anak dan hak-haknya agar dapat hidup, tumbuh, berkembang, dan berpartisipasi, secara optimal sesuai dengan harkat dan martabat kemanusiaan, serta mendapat perlindungan dari kekerasan dan diskriminasi. Definsi ini jelas tercantum dalam Undang-Undang No. 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak.<sup>1</sup>

Ironisnya meskipun negara ini sudah memiliki payung hukum yang kuat dalam rangka memberikan perlindungan terhadap hak-hak anak, ternyata praktek kekerasan terhadap anak terus meningkat sepanjang tahun 2009. Merujuk pada fakta dan data yang dilaporkan dari masyarakat kepada Komisi Nasional Perlindungan Anak (Komnas PA) sepanjang tahun 2009 ini, semakin kompleks dan di luar akal sehat manusia. Kondisi yang tidak bisa ditolerir dengan akal sehat manusia hampir terdapat disetiap bentuk pelanggaran terhadap anak, mulai dari bentuk kekerasan terhadap anak, anak putus sekolah, perdagangan anak, anak korban perceraian, dan lain lain.

Tulisan ini akan menyoroti sejumlah bentuk pelanggaran hak anak atau tindak kekerasan terhadap anak yang cukup menyita perhatian publik. Pembahasan mendalam terutama terkait dengan besaran masalah dan respon kebijakan pemerintah terhadap permasalahan tersebut.

---

1 Undang – Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak

### Kondisi umum tindak pelanggaran hak-hak anak

Akar munculnya pelanggaran hak anak ini dapat dilihat dari *power relations* yang timpang. Misalnya, relasi antara anak dengan pihak lain yang tidak seimbang, seperti anak dengan orang tua, anak dengan guru, anak dengan anak sendiri, ataupun kebijakan negara yang belum sepenuhnya berpihak pada anak secara holistik. Kekerasan terhadap anak sendiri didefinisikan sebagai segala bentuk tindakan yang melukai dan merugikan fisik, mental, dan seksual termasuk hinaan meliputi: penelantaran dan perlakuan buruk, eksploitasi termasuk eksploitasi seksual, serta *trafficking*/jual-beli anak. Bentuk-bentuk umum kekerasan terhadap anak berupa kekerasan fisik, kekerasan psikis, kekerasan seksual, dan penelantaran anak.

Sepanjang tahun 2009, KomNas Perlindungan Anak telah menerima pengaduan sebanyak 1.998 kasus pelanggaran anak. Angka ini meningkat jika dibandingkan dengan pengaduan kekerasan terhadap anak pada tahun 2008 yakni 1.736 kasus. 62,7 persen dari jumlah tersebut adalah kekerasan seksual dalam bentuk sodomi, perkosaan, pencabulan serta *incest*, dan selebihnya adalah kekerasan fisik dan psikis. Dari hasil pengaduan, pelaku kekerasan tersebut tidak ada kaitannya dengan status sosial, agama, keyakinan, serta etnis, atau ras.<sup>2</sup>

Ironisnya tindak kekerasan seksual terhadap anak terus berlanjut di awal tahun 2010 ini bahkan disertai pembunuhan sadis. Masyarakat dibuat terhenyak ketika 8 Januari 2010 ditemukan potongan tubuh seorang anak korban mutilasi di Cakung Jakarta Timur. Tidak hanya menjadi korban pembunuhan, sang anak yang belakangan diketahui bernama Ardiansyah (usia 9 tahun) juga sebelumnya mengalami tindak kekerasan seksual (sodomi) yang dilakukan oleh Baekuni (48 tahun) alias Babe.<sup>3</sup> Kasus kekerasan seksual disertai tindak pembunuhan sadis (mutilasi) ini mengingatkan publik akan kasus sejenis beberapa tahun silam yang dilakukan oleh Robot Gedek. Seluruh korbannya juga merupakan anak-anak yang hidup dan bekerja di jalan (anak jalanan).

Seiring perkembangan penyidikan dan pemeriksaan psikologis di Polda Metro Jaya, terungkap bahwa pelaku merupakan "pemain" lama dan ternyata korbannya lebih dari satu. Melalui serangkaian pemeriksaan intensif, hingga 30 Januari 2010 terungkap fakta bahwa

2 Komisi Nasional Perlindungan Anak, "Catatan Akhir Tahun 2009 Pelanggaran Hak Anak Terus Meningkat". Jakarta 23 Desember 2009.

3 *Sinar Harapan*, "Bocah-bocah Bernasib Malang", Selasa 19 Januari 2010.

jumlah anak yang dibunuh tersangka Baikuni terus bertambah, totalnya menjadi 14 anak.<sup>4</sup> Delapan diantaranya bahkan dimutilasi oleh pelaku. Rata-rata usia mereka 10-12 tahun, kecuali seorang korban yang masih berusia 7 tahun. Pelaku melakukan kejahatan ini sejak tahun 1993.

Kasus pembunuhan disertai kekerasan seksual yang dilakukan oleh Baikuni terhadap belasan bocah dinilai kejahatan paling mengerikan yang pernah terjadi di Indonesia. Kasus Babe telah mengalahkan kasus fenomenal Verri Idam Heniyansyah alias Ryan serta kasus Siswanto alias Robot Gedek. Berdasarkan data yang dimiliki polisi, kasus Baikuni adalah kasus dengan jumlah korban terbanyak hingga saat ini.

Robot Gedek telah membunuh 12 korban antara tahun 1994 hingga 1996.<sup>5</sup> Ia divonis mati atas kasus kekerasan seksual dan pembunuhan anak. Namun, Sebelum sempat dieksekusi Robot Gedek telah meninggal terlebih dahulu di dalam tahanan penjara.<sup>6</sup> Sedangkan Ryan telah membunuh 11 orang pada tahun 2006 hingga 2008. Ryan membunuh karena didorong rasa cemburu dan menginginkan harta korban. Pengadilan lalu memvonis mati.

Di periode Januari 2010 ini, ternyata kasus kekerasan seksual terhadap anak yang terungkap bukan hanya kasus di atas. Kepolisian Resort Jakarta Utara berhasil menangkap APS alias Abang Kacamata (24 tahun) yang mengaku telah melakukan tindak kekerasan seksual (sodomi) sebanyak 22 kali terhadap 15 anak.<sup>7</sup> Mayoritas korban juga merupakan anak jalanan.

Polisi memperkirakan korban kejahatan seksual pelaku masih lebih banyak lagi karena pelaku melakukan kejahatan ini sudah lama. Besar kemungkinan korbannya bisa jauh lebih banyak dari yang sekarang terungkap. Sebelumnya pada Senin 18 Januari 2010, Kepolisian Resort Jakarta Selatan juga telah menangkap dua pelaku

4 "Pembunuhan Berantai dan Mutilasi: Babe "Ngaku" Bunuh Empat Anak Lagi, Korban jadi 14", dikutip dari <http://megapolitan.kompas.com/read/2010/01/30/12182146/Babeh..quot.Ngaku.quot..Bunuh.Empat.Anak.Lagi..Korban.Jadi.14>, diakses pada 30 januari 2010.

5 "Wuih...Babeh Lebih Mengerikan Dibanding Ryan", dikutip dari <http://megapolitan.kompas.com/read/2010/02/01/18542625/Wuih....Babeh.Lebih.Mengerikan.Dibanding.Ryan>, diakses pada 1 Februari 2010.

6 *Kompas*, Selasa 2 Februari 2010, "Sudah 14 Anak Dihakisi Babeh". Robot Gedek (42) divonis pengadilan dengan hukuman mati pada 21 Mei 1997. Namun sehari sebelum dilakukan eksekusi diketahui bahwa Robot Gedek telah meninggal dunia di RSUD Cilacap karena serangan jantung.

7 *Kompas*, "Polisi Cari Korban Sodomi, Pelaku dan Korban Kejahatan Seksual Terus Bertambah", Rabu 20 Januari 2010.

pelecehan terhadap anak, yaitu L (44 tahun) dan D(79 tahun) di dua tempat berbeda.<sup>8</sup>

Deretan tindak kasus kekerasan seksual di atas semakin mempertegas situasi dan fakta bahwa anak-anak jalanan tetap sebagai kelompok yang paling beresiko mengalami ancaman berbagai tindak kekerasan fisik, psikis, seksual dan bahkan pembunuhan. Minimnya perlindungan yang mereka milik, baik dari keluarga, masyarakat dan pemerintah, pada akhirnya membuat mereka (anak-anak jalanan) tetap harus menghadapi situasi dan ancaman kekerasan ini.

Diyakini, kasus kekerasan seksual di kalangan anak jalanan merupakan fenomena gunung es. Banyak korban yang tidak mau menceritakan kasusnya karena malu diketahui orang lain. Belum lagi, bila pelaku yang umumnya telah dikenal oleh korban mengancam korban (anak) untuk tidak bercerita ke orang lain. Akhirnya, banyak kasus yang belum terungkap dan tersentuh aparat penegak hukum.

Resiko terbesar bagi seorang anak yang menjadi korban kekerasan fisik atau seksual, seperti sodomi, adalah pengalaman traumatis yang akan membekas sepanjang hidupnya bila tidak mendapat terapi penyembuhan secara tuntas. Pada akhirnya, saat ia tumbuh dewasa, anak seperti itu akan memunculkan pribadi bermasalah di lingkungannya dan penyakit sosial bagi keluarganya.<sup>9</sup>

KomNas Perlindungan Anak juga mencatat bahwa sekitar 2,5 juta jiwa anak dari 26,3 juta anak usia wajib belajar di tahun 2009 yakni usia 7-15 tahun, belum dapat menikmati pendidikan dasar sembilan tahun. Sementara itu, 1,87 juta jiwa anak dari 12,89 juta anak usia 13-15 tahun tidak mendapatkan hak atas pendidikan. Berbagai faktor penyebab anak tidak dapat bersekolah, antara lain sulitnya akses ke sekolah, kurangnya kesadaran orangtua, dan faktor ekonomi.

Anak yang diperdagangkan untuk dipekerjakan menjadi pekerja seksual komersial (ESKA) juga turut meningkat. Tahun 2008 KomNas Perlindungan Anak menerima pengaduan 507 anak korban ESKA, meningkat pada tahun 2009 menjadi 836. Peningkatan angka ini cukup memprihatinkan. Modusnya, selain tipu muslihat, janji-janji untuk dipekerjakan, tetapi juga berkembang modus baru, yakni penculikan dengan pembiusan yang dilakukan bagi anak-anak

8 *Ibid*, Tersangka L ditangkap di kawasan Menteng Wadas, Setiabudi, setelah warga setempat melaporkan tindakan guru agama itu sebagai pelaku sodomi. Adapun D dilaporkan warga karena berbuat asusila terhadap anak perempuan tetangganya yang masih berusia 4 tahun di Jalan Sarmili, Kemandoran.

9 Kompas, "Selamatkan Anak dari Jalanan", Selasa 2 Februari 2010.

remaja pada saat pergi dan pulang sekolah.

Anak-anak korban penelantaran jumlahnya juga terus meningkat. Direktorat Jendral Pelayanan dan Rehabilitasi Sosial Kementerian Sosial RI tahun 2009 mencatat ditemukan 3.4 juta anak-anak di Indonesia dalam kondisi terlantar. Sekitar 1.1 juta anak usia balita dalam kondisi terlantar, dan sekitar 10 juta lebih anak rawan terlantar. Selain itu, 193.155 jiwa anak dalam kategori nakal.

Bandingkan dengan data tahun 2008 dimana jumlah anak balita terlantar sebanyak 299.127 jiwa. Lalu jumlah anak terlantar sebanyak 2.250.152 jiwa dan jumlah anak nakal sebanyak 198.678 jiwa.<sup>10</sup> Secara khusus terlihat peningkatan drastis pada jumlah anak terlantar.

## **Persoalan Pekerja Anak di Indonesia**

### **Benturan Kepentingan**

Terdapat benturan kepentingan berkaitan dengan persoalan pekerja anak dan hak anak. Di satu sisi, pekerja anak dilihat sebagai 'bakti' anak terhadap orang tuanya. Ini terlihat dari adanya pekerja anak yang tidak dibayar, karena membantu orang tuanya. Atau anak yang bekerja karena ingin membantu orang tuanya. Di sisi lain, pekerja anak harus dihapuskan dan tidak bisa ditolerir karena melanggar hak-hak anak.

Pendapat lain, karena sulit untuk menghapuskan pekerja anak maka yang bisa dilakukan adalah meminimalkan pekerja anak. Artinya yang harus dihapuskan adalah pekerja anak di sektor-sektor berbahaya bagi anak. Sektor-sektor berbahaya bagi anak adalah sektor-sektor yang menjadi bentuk-bentuk pekerjaan terburuk bagi anak. Dikatakan terburuk, karena lingkungan dan kondisi kerjanya tidak baik untuk perkembangan anak.

Menurut Keputusan Presiden RI Nomor 59 Tahun 2002 tentang Rencana Aksi Nasional Penghapusan Bentuk-Bentuk Pekerjaan Terburuk untuk Anak, ada tiga belas jenis pekerjaan terburuk bagi anak, yaitu:<sup>11</sup>

1. Mempekerjakan anak-anak sebagai pelacur.
2. Mempekerjakan anak-anak di pertambangan.

10 Kementerian Sosial RI, *"Data penyanggah Masalah Kesejahteraan Sosial – PMKS Tahun 2008"*. Jakarta. 2009.

11 Keputusan Presiden Nomor 59 Tahun 2002 tentang Rencana Aksi Nasional dalam Penghapusan Bentuk-Bentuk Pekerjaan Anak

3. Mempekerjakan anak-anak sebagai penyelam mutiara.
4. Mempekerjakan anak-anak di bidang konstruksi.
5. Mempekerjakan anak-anak di anjungan penangkapan ikan lepas pantai (yang di Indonesia disebut jermal).
6. Mempekerjakan anak-anak pemulung sampah.
7. Mempekerjakan anak-anak dalam pembuatan dan kegiatan yang memakai bahan peledak.
8. Mempekerjakan anak-anak di jalanan.
9. Mempekerjakan anak-anak sebagai tulang punggung keluarga.
10. Mempekerjakan anak-anak di industri rumah tangga.
11. Mempekerjakan anak-anak perkebunan.
12. Mempekerjakan anak-anak dalam kegiatan-kegiatan yang berkaitan dengan usaha penebangan kayu untuk industri atau mengolah kayu untuk bahan bangunan dan dan pengangkutan kayu gelondongan dan kayu olahan.
13. Mempekerjakan anak-anak dalam berbagai industri dan kegiatan yang memakai bahan kimia berbahaya.

Salah satu penyebab utama kenapa anak-anak di bawah umur terpaksa bekerja adalah kemiskinan. Pada keluarga miskin, anak merupakan jaminan hidup keluarga karena tenaganya memberikan sumbangan penghasilan keluarga. Penelitian oleh LeVine menunjukkan bahwa tujuan mempunyai anak pada masyarakat miskin lebih bersifat kuantitatif, artinya semakin banyak anak akan semakin kuat jaminan sosial-ekonomi keluarga.<sup>12</sup>

Pada keluarga miskin, keputusan untuk bekerja sebagian datang dari anak sendiri, tetapi sebagian lain karena keinginan orang tua. Penelitian oleh Suyanto dan Mashud menunjukan bahwa lebih dari separuh orang tua menghendaki anaknya membantu pekerjaan orang tua dengan maksud-maksud sosial edukatif—meski pada kenyataannya hal ini tetap mengakibatkan banyak anak lebih tertarik menekuni pekerjaan daripada sekolahnya.<sup>13</sup>

Sebagian kecil lainnya memaksa anak-anaknya bekerja—baik dalam lingkungan keluarga maupun kepada orang lain—untuk tujuan ekonomi. Dalam situasi krisis belakangan ini kecenderungan

12 Prof. Dr. Muhadjir Darwin, "PENGHAPUSAN ATAU PEMANUSIAAN PEKERJA ANAK?" Dikutip dari <http://mapeksi002.blogspot.com/2009/01/penghapusan-atau-pemanusiaan-pekerja.html> diakses pada 11 Januari 2010

13 Suyanto, Bagong & Sri Sanituti Hariadi. *Pekerja Anak: Masalah, Kebijakan dan Upaya Penanganannya*. Surabaya: Lutfansah Mediatama, 2000, hal. 33



keinginan orang tua untuk memperlakukan anak sebagai tenaga kerja produktif menjadi makin kuat karena penghasilan yang diperoleh orang tua tidak lagi mampu mencukupi kebutuhan rumah tangga.

### **Kondisi umum pekerja anak**

Krisis keuangan global semakin meningkatkan jumlah pekerja anak, khususnya anak-anak perempuan. Menurut laporan *International Labour Organization* (ILO) diperkirakan terdapat lebih dari 100 juta pekerja anak akibat krisis. Laporan ini diluncurkan sejalan dengan Hari Dunia Menentang Pekerja Anak yang diperingati pada 12 Juni 2009.<sup>14</sup>

Pekerja anak dapat dipahami sebagai anak-anak yang masuk dalam dunia kerja, baik sektor formal maupun informal atau anak yang dipaksa bekerja. Anak adalah seseorang yang belum berusia 18 (delapan belas) tahun, termasuk anak yang masih dalam kandungan, sebagaimana yang terdapat dalam Undang Undang Nomor 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak.<sup>15</sup>

Dalam Pasal 32 Konvensi Hak Anak (KHA) istilah anak yang bekerja atau anak yang terpaksa bekerja tidak digunakan, melainkan digunakan istilah eksploitasi ekonomi terhadap anak. Anak harus dilihat sebagai korban, bukan pelaku yang secara sadar memilih untuk bekerja. Anak bukanlah orang dewasa, sehingga pilihan yang dibuat oleh anak tidak bisa disamakan dengan pilihan yang dibuat oleh orang dewasa dan anak diyakini belum bisa memahami akibat dari pekerjaan yang dia lakukan.

Pekerja anak dipandang sebagai bentuk pengingkaran terhadap hak anak. Dalam KHA, terdapat empat hak dasar anak, yaitu hak hidup, perlindungan, tumbuh kembang dan partisipasi. Pekerja anak dapat dilihat sebagai pelanggaran terhadap hak tumbuh kembang anak. Hak tumbuh kembang di sini artinya anak memiliki hak untuk dapat tumbuh dan berkembang dengan baik, secara fisik maupun psikis.

Umumnya, anak yang dipekerjakan akan kehilangan waktunya untuk bermain atau bersekolah. Hal tersebut tentu saja akan mempengaruhi proses tumbuh kembang anak. Lebih jauh lagi, anak

---

14 ILO: Krisis lahirkan 100 juta pekerja anak, dikutip dari <http://edukasi.kompas.com/read/2009/06/11/13275699/ilo.krisis.lahirkan.100.juta.pekerja.anak>, diakses pada Kamis, 11 Juni 2009 | 13:27 WIB

15 Undang – Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak

yang bekerja rentan terhadap eksploitasi terhadap dirinya, misalnya eksploitasi ekonomi, fisik maupun seksual.

Berdasarkan data Survei Tenaga Kerja Nasional (Sakernas) tahun 2005, jumlah pekerja anak di bawah 14 tahun mencapai 516.100 orang.<sup>16</sup> Jumlah sesungguhnya tentunya lebih besar, karena yang termasuk pekerja anak sesuai dengan Undang Undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan adalah yang berusia di bawah 18 tahun.

Angka tersebut saat ini bisa jadi lebih banyak, karena banyak anak-anak yang bekerja di sektor informal sehingga keberadaannya tidak bisa dihitung dengan pasti. Misalnya, anak yang bekerja di sektor industri seks komersial. Menurut data Departemen Sosial dari tahun 1997 sampai dengan 2000, ada 40.000-70.000 perempuan yang dilacurkan dan 30 persennya adalah anak-anak.

Menurut Data ILO, sekitar 1,2 juta anak di dunia masih diperdagangkan dan terjebak dalam pekerjaan berbahaya atau kerja paksa ke eksploitasi seksual. Kondisi yang lebih memprihatinkan adalah kebanyakan anak-anak yang diperdagangkan berakhir dengan dieksploitasinya mereka menjadi pekerja seks komersial. Kajian cepat yang dilakukan ILO-IPEC tahun 2003 memperkirakan jumlah pekerja seks komersial di bawah 18 tahun ada 1.244 anak di Jakarta, Bandung 2.511, Yogyakarta 520, Surabaya 4.990, dan Semarang 1.623. Jumlah ini dapat menjadi beberapa kali lipat lebih besar mengingat banyaknya pekerja seks komersial bekerja di tempat-tempat tersembunyi, ilegal dan tidak terdata.

### **Pekerja rumah tangga anak**

Anak-anak yang potensial menghadapi lingkungan kerja yang berbahaya, tapi belum mendapat perhatian adalah anak-anak yang menjadi pekerja rumah tangga. Pekerja rumah tangga anak (PRTA) merupakan masalah yang tersembunyi, sulit dijangkau dan terabaikan. Tersembunyi karena PRTA berada pada wilayah privat yaitu pada rumah tangga – domainnya berada di wilayah domestik bukan di wilayah publik – sehingga bila timbul permasalahan akan sulit diketahui atau dicampuri oleh pihak luar, aparat yang berwenang sekalipun. Nasib dan kondisi PRTA sangat tergantung bagaimana perilaku majikan mereka. PRTA juga tidak memiliki wadah berupa serikat pekerja yang memungkinkan mereka memperjuangkan hak-hak pekerja.

16 Badan Pusat Statistik Republik Indonesia, "Survei Angkatan Kerja Nasional," November 2005

Sangat sulit menentukan jumlah pekerja rumah tangga anak-anak atau untuk menggeneralisasi kondisi kerja mereka karena situasi kerja yang mungkin dihadapi oleh anak-anak tersebut sangat beragam tergantung pada majikannya. Secara akurat menghitung pekerja yang tersembunyi—khususnya di saat mempekerjakan anak di bawah umur dianggap sebagai tidak kriminal—sangat sulit. Berdasarkan hasil *baseline survey* yang dilakukan oleh Universitas Indonesia dan *the International Program on the Elimination of Child Labour* [Program Internasional Penghapusan Perburuhan Anak] di *International Labour Organization (ILO-IPEC)* pada tahun 2002-2003 memperkirakan bahwa ada sekitar 2.593.399 pekerja rumah tangga di Indonesia, dengan setidaknya 34 persen diantaranya, atau lebih dari 688.132 adalah pekerja rumah tangga anak (PRTA), dan 93% di antaranya adalah anak perempuan.<sup>17</sup>

Di tahun 2007, Badan Pusat Statistik Republik Indonesia (BPS RI) melakukan Survei Angkatan Kerja Nasional yang, walaupun dirancang untuk memperkirakan jumlah pekerja rumah tangga anak dengan angka yang lebih rendah dari semestinya, tetap saja menyatakan bahwa dari 416.103 pekerja rumah tangga yang tinggal menetap di rumah bersama dengan majikan mereka di Indonesia, lebih dari 79.529 adalah anak-anak, atau 19 persen dari total bekerja sebagai pekerja rumah tangga yang tinggal menetap di rumah bersama dengan majikan mereka.<sup>18</sup>

Hasil survei BPS ini juga mengindikasikan bahwa sekitar 97 persen pekerja rumah tangga anak yang tinggal menetap di rumah majikan adalah anak perempuan, sedangkan mayoritas individu yang bekerja di sektor formal dan oleh karenanya mendapat manfaat dari ketentuan mengenai jam kerja dan waktu istirahat adalah laki-laki. Oleh karena itu, pengecualian pekerja rumah tangga dari perlindungan ketenagakerjaan mempunyai dampak diskriminatif yang serius bagi perempuan dan anak perempuan yang merupakan kebanyakan dari pekerja yang melakukan pekerjaan seperti ini dan

17 ILO-IPEC, *"Bunga-bunga di Atas Padas: Fenomena Pekerja Rumah Tangga Anak Di Indonesia"*, Jakarta: ILO, 2004.

18 Badan Pusat Statistik Republik Indonesia, "Survei Angkatan Kerja Nasional," Agustus 2007. Survei ini secara terang-terangan mengecualikan setiap anak di bawah 10 tahun yang bekerja di rumah, dan tidak menghitung pekerja rumah tangga yang dianggap pemberi kerja sebagai keluarga, maupun mereka yang tidak tinggal menetap di rumah pemberi kerja mereka. Terminologi yang dipergunakan dalam survei juga mengecualikan pekerja yang dipekerjakan sepenuhnya secara eksklusif sebagai perawat anak atau perawat manula. Survei juga hanya bergantung pada jawaban yang diberikan oleh pewawancara. International Labor Organization telah mengkritik survei-survei Badan Pusat Statistik sebelumnya karena menggunakan ukuran sampel yang terlalu kecil untuk mendapatkan perkiraan akurat; meski demikian, Badan Pusat Statistik kemudian meningkatkan ukuran sampelnya untuk survei ini.

mengingkari hak mereka untuk mendapatkan perlindungan hukum yang setara.

Pemerintah gagal melakukan revisi terhadap hukum-hukum ketenagakerjaan yang berlaku, yang masih terus mengecualikan pekerja rumah tangga dari perlindungan minimum yang diberikan kepada pekerja-pekerja di sektor formal, misalnya ketentuan yang berkaitan dengan upah minimum, batasan jam kerja, waktu istirahat, hari libur, sebuah kontrak kerja, dan jaminan sosial. Pengecualian ini memfasilitasi pelecehan dan eksploitasi pekerja rumah tangga, dan secara tidak proporsional mempengaruhi perempuan dan anak-anak perempuan yang merupakan mayoritas besar dari pekerja rumah tangga.

Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan secara jelas membedakan usaha milik “pengusaha” dan “pemberi kerja,” dan mewajibkan hanya pengusaha untuk menaati ketentuan dalam undang-undang ini mengenai perjanjian kerja, upah minimum, waktu kerja lembur, jam kerja, waktu istirahat, dan hari libur.<sup>19</sup> Majikan pekerja rumah tangga tidak dianggap sebagai pengusaha, dan oleh karenanya pekerja rumah tangga (terutama pekerja rumah tangga anak) tidak dilindungi oleh ketentuan-ketentuan ketenagakerjaan ini.

Namun, tidak ada seorangpun yang bisa meniadakan risiko yang harus dihadapi oleh pekerja anak-anak di rumah tangga di balik pintu tertutup tanpa adanya dukungan dari luar. Anak-anak itu seringkali berada dalam pengawasan penuh para majikan mereka, sehingga hal semacam ini seringkali dipandang “mirip perbudakan”. Seringkali, para pekerja anak-anak di rumah tangga menghadapi siksaan fisik, siksaan seksual dan emosional. Namun, mereka cenderung menyembunyikan keadaan yang sebenarnya karena takut kehilangan pekerjaan.

Laporan penelitian *Human Rights Watch* Pada tahun 2005 mendokumentasikan secara mendalam eksploitasi dan pelecehan terhadap pekerja rumah tangga anak di Indonesia. Anak-anak ini (mayoritas perempuan) dibujuk dengan janji-janji palsu mengenai upah yang lebih tinggi di kota tanpa mendapatkan perincian mengenai tugas-tugas yang akan mereka jalankan, jam bekerja yang ditentukan bagi mereka, atau tidak adanya kesempatan mereka untuk bersekolah.

---

19 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan

Kebanyakan anak-anak perempuan ini bercerita bahwa mereka umumnya bekerja 14 sampai 18 jam per hari, tujuh hari dalam seminggu, tanpa hari libur. Banyak diantara mereka yang mengatakan kepada kami bahwa majikan-majikan mereka melarang mereka meninggalkan rumah di mana mereka bekerja, mengisolasi mereka dari dunia luar dan dengan demikian memposisikan mereka dalam keadaan dengan risiko pelecehan yang lebih tinggi dengan sedikit pilihan untuk mendapat bantuan.<sup>20</sup>

Pada tahun 2008, *Human Rights Watch* kembali ke Indonesia untuk menilai perkembangan perkembangan yang terjadi. Sepanjang tahun 2005 -2008, situasi untuk pekerja rumah tangga anak masih tetap sangat menggelisahkan. Para pekerja rumah tangga anak masih terus menderita beragam luas jenis pelecehan yang didokumentasikan secara ekstensif.

Meski ada beberapa perkembangan dalam skala terbatas di dalam beberapa bidang—sebagai contoh, pendirian oleh kepolisian unit-unit pelayanan yang berdedikasi bagi perempuan dan anak di tingkat propinsi dan beberapa kota serta pengesahan Undang-Undang No. 21 Tahun 2007 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Perdagangan Orang oleh Dewan Perwakilan Rakyat—secara umum tanggapan resmi Indonesia masih tidak cukup substantif, koheren, dan kurang mencerminkan urgensi. Kegagalan dalam mengimplementasikan perlindungan yang efektif berarti bahwa pemerintah pusat dan lokal bertanggung jawab karena telah membiarkan pekerja rumah tangga anak terekspos terhadap pelecehan dan eksploitasi.<sup>21</sup>

20 Human Rights Watch, "Selalu Siap Disuruh: Pelecehan dan Eksploitasi Terhadap Pekerja Rumah Tangga Anak di Indonesia". Washington DC. 2005. Laporan ini juga mendokumentasikan bagaimana banyak di antara majikan-majikan yang menahan pembayaran dan upah apapun sampai anak yang bersangkutan telah kembali ke rumah majikan—dan bahwa banyak majikan yang tidak membayar anak tersebut sama sekali atau membayar kurang dari jumlah yang mereka janjikan. Taktik menahan gaji mencegah pekerja rumah tangga anak yang tinggal jauh dari rumah mereka sendiri untuk meninggalkan situasi yang eksploitatif. Dalam kasus-kasus terburuk, ditemukan fakta bahwa anak-anak perempuan dilecehkan secara fisik, psikologis, dan seksual oleh majikan mereka atau anggota keluarga majikan mereka, selain eksploitasi atas tenaga kerja mereka.

21 Human Rights Watch' "Pekerja di Dalam Bayang-Bayang: Pelecehan dan Eksploitasi Terhadap Pekerja Rumah Tangga Anak di Indonesia". Washington DC. Februari 2009. Penelitian mengungkapkan fakta bahwa masalah mendasar di antara para pejabat Indonesia adalah sikap penyangkalan yang mendalam. Meskipun pelecehan telah bersifat meluas, hasil penelitian menunjukkan bahwa banyak pejabat pemerintah yang terus-menerus menyangkal bahwa pekerja rumah tangga anak dieksploitasi atau dilecehkan. Kebanyakan pejabat berusaha menyangkal contoh-contoh pelecehan yang ditunjukkan kepada mereka dengan menyatakan bahwa hanya ada beberapa contoh kasus ekstrem dan oleh karenanya tidak diperlukan sebuah perubahan mendasar dalam pendekatan pemerintah. Laporan ini mendemonstrasikan bahwa banyak dari pernyataan yang umumnya dibuat oleh para pejabat pemerintah sebagai pembenaran untuk tidak melakukan tindakan dalam hal penetapan

Secara khusus laporan penelitian ini menjelaskan sejumlah mitos atau miskonsepsi yang dianut oleh banyak pemangku kebijakan dalam memperlakukan pekerja rumah tangga anak. Sebagai contoh, banyak pejabat yang bersikeras bahwa anak-anak yang melakukan kegiatan-kegiatan ini bukan pekerja, melainkan hanya “pembantu”. Tetapi penelitian ini menunjukkan bahwa pekerja rumah tangga anak pada kenyataannya memang melakukan kegiatan yang memeras tenaga, produktif, dan pantas diakui sebagai pekerjaan, bukan hanya “bantuan.”

Mitos lain yang masih tertanam bahwa pekerja rumah tangga anak diperlakukan “seperti keluarga” oleh majikan-majikan mereka. Tetapi hasil penelitian menunjukkan bahwa majikan seringkali merekrut pekerja rumah tangga anak melalui agen perekrut atau bergantung kepada penjual lokal yang mempergunakan koneksi pribadi mereka. Dengan begini, hubungan keluarga atau pribadi antara majikan dengan pekerja rumah tangga anak akan hilang.

Dalam mayoritas kasus yang ada, kepentingan utama pemberi kerja adalah pengurusan rumah tangga mereka, bukan pengembangan diri pekerja mereka, oleh karena itu hubungan antara majikan dan pekerja rumah tangga adalah hubungan komersil, bukan hubungan keluarga atau hubungan pribadi. Lebih dari itu, motivasi seorang majikan yang merekrut seorang anak dan bukan orang dewasa adalah untuk menemukan seseorang yang bersedia bekerja untuk dengan bayaran lebih sedikit, yang akan lebih jarang mengeluh, lebih mudah diperintah, dan mempunyai koneksi sosial yang lebih sedikit. Faktor-faktor ini juga mempunyai kemungkinan untuk membuat pekerja rumah tangga anak lebih rentan terhadap pelecehan dan eksploitasi dan lebih tidak mampu melindungi dirinya sendiri.

Masih banyak pembuat kebijakan juga cenderung memilih untuk mendukung kemudahan dan kenyamanan para majikan dibanding membela hak pekerja rumah tangga anak. Sebagai contoh, pekerja rumah tangga anak disiratkan tidak dapat diberikan upah minimum seperti pekerja-pekerja lainnya karena lebih penting agar lebih banyak majikan tetap mampu mempekerjakan dan menggaji seorang pekerja rumah tangga. Tetapi argumen seperti ini mengabaikan kenyataan bahwa pemerintah mempunyai kewajiban untuk melindungi setiap individu dari eksploitasi dan pelecehan.

---

perlindungan yang lebih baik untuk pekerja rumah tangga anak tidak terbukti setelah dicermati lebih lanjut, dan hanyalah mitos belaka.

Jika sampai para pembuat kebijakan percaya bahwa lebih banyak keluarga seharusnya dapat mengakses bantuan pekerjaan rumah tangga atau perawatan anak, maka pemerintah seharusnya mempertimbangkan kebijakan alternatif—seperti jasa perawatan anak umum yang terjangkau, menjadikan tempat kerja lebih fleksibel bagi orangtua yang bekerja, atau memberikan cuti hamil dan cuti perawatan anak yang lebih baik bagi para ayah—yang tidak bergantung kepada eksploitasi dan pembayaran gaji yang rendah bagi pekerja rumah tangga anak.

Pejabat-pejabat pemerintah juga berusaha untuk berargumentasi bahwa pembatasan jumlah jam maksimum seorang pekerja rumah tangga diperbolehkan bekerja—seperti yang dijamin kepada pekerja-pekerja lain—tidak dapat diberikan kepada pekerja rumah tangga anak karena pekerjaan rumah tangga adalah sebuah pengecualian karena bukan merupakan pekerjaan dengan jam kantor dari jam 9 pagi – 5 sore yang tetap. Selain itu, ada pula anggapan bahwa pekerja rumah tangga anak tidak memerlukan hari libur. Dan kenyataannya, juga dipertanyakan apakah pekerja rumah tangga akan tahu apa yang akan mereka lakukan apabila mereka diberi satu hari libur seperti pekerja formal lainnya.

Argumen-argumen ini mengabaikan fakta bahwa pengaturan jumlah jam kerja maksimum dan istirahat sehari dalam seminggu memungkinkan pemerintah untuk memenuhi kewajiban mereka dalam melindungi hak pekerja rumah tangga (terutama PRTA) untuk kondisi pekerjaan yang adil dan baik, kesehatan, dan hak untuk beristirahat. Jam kerja yang berlebih dan kurangnya hari-hari untuk istirahat berpengaruh langsung kepada kesehatan dan perkembangan anak.

Anak-anak juga memerlukan waktu untuk menghubungi dan berinteraksi dengan keluarga mereka sendiri, untuk menghindari perasaan terisolir dan berakibat kepada masalah masalah psikologis yang menjadi akibatnya. Sebuah hari libur untuk pekerja rumah tangga juga merupakan masalah keamanan bagi majikan dan anggota keluarga mereka karena siapapun akan berfungsi dengan lebih baik dan lebih berhati-hati apabila diberi istirahat yang cukup.

Mitos atau pandangan keliru ini bertahan karena kurangnya pengetahuan secara umum mengenai kondisi yang dihadapi oleh



banyak pekerja rumah tangga anak, yang merupakan akibat dari kurangnya pengawasan pemerintah dan penyelidikan terhadap kehidupan pekerja rumah tangga anak, dan dari pandangan diskriminatif yang berkelanjutan mengenai kedudukan anak perempuan dan perempuan dewasa dalam masyarakat. Sikap tidak peduli dan konsep yang salah dapat menjadi rintangan utama dalam penegakan hukum yang berlaku dan merupakan rintangan besar terhadap pembuatan dan implementasi regulasi dan kebijakan yang lebih baik.

Menyikapi kebutuhan mendesak akan tersedianya perlindungan maksimal bagi para pekerja rumah tangga anak, maka organisasi buruh internasional (ILO) akan melakukan program intervensi langsung terhadap para pekerja rumah tangga anak di Indonesia. Upaya ini tercakup dalam fase kedua program bantuan teknis ILO yang mendukung Rencana Aksi Nasional (RAN) Pemerintah Indonesia untuk upaya penghapusan bentuk-bentuk pekerjaan terburuk yang dijalani anak yang diluncurkan pada bulan Juli 2008.<sup>22</sup>

Strategi pendekatan kebijakan yang dibidik lewat program ini adalah penegakan hukum tentang pekerja anak. Strategi lain yang akan dilakukan ILO dan mitranya adalah terkait dengan intervensi langsung terhadap empat sektor pekerjaan terburuk anak; pekerja rumah tangga anak di Jakarta, Jawa Barat, Jawa Timur dan Lampung, pekerja anak perkebunan di Jawa Timur, Lampung, dan Sumatera Utara, perdagangan anak untuk eksploitasi seksual di Jakarta, Jawa Barat, Jawa Timur, dan Sumatera Utara, dan anak-anak jalanan yang beresiko untuk diperdagangkan dan terlibat perdagangan narkoba di Jakarta.

## Fenomena Penculikan anak

Sepanjang tahun 2009, sejumlah kasus penculikan anak (terutama bayi) cukup menyita perhatian publik. Berikut ini daftar kasus penculikan anak sepanjang tahun 2009 hingga Januari 2010 yang dihimpun dari pemberitaan media massa:

22 "ILO Meluncurkan Program Penghapusan Pekerja Anak", dikutip dari [http://www.eska.or.id/index.php?option=com\\_content&view=article&id=83:ilo-meluncurkan-program-penghapusan-pekerja-anak&catid=52:berita&Itemid=78](http://www.eska.or.id/index.php?option=com_content&view=article&id=83:ilo-meluncurkan-program-penghapusan-pekerja-anak&catid=52:berita&Itemid=78) diakses pada 25 Juni 2009. Program bantuan teknis ini didanai oleh Departemen Perburuhan Amerika Serikat dengan nominal \$5,5 juta untuk periode pelaksanaan 4 tahun ke depan. ILO lewat program ini berupaya mendemonstrasikan kepada semua pihak di Indonesia tentang bagaimana caranya mencegah dan mencabut anak-anak dari pekerjaan yang terburuk. Isu pekerja anak juga harus menjadi arus utama program-program pembangunan di Indonesia, sehingga kelak jumlah pekerja anak akan dijadikan indikator pencapaian penurunan angka kemiskinan.



**Tabel 8.1 Daftar Kasus Penculikan Anak  
sepanjang Tahun 2009 – Januari 2010  
(Kasus-kasus yang terungkap di media massa)**

No	Tanggal Kejadian	Kronologis Kasus Penculikan
1	20 Januari 2009	Bayi laki-laki berusia tujuh bulan berhasil diselamatkan oleh Polsek Jatiuwung, Tangerang, dari gerombolan nenek-nenek yang akan menjualnya ke Medan di Villa Regency, Kelurahan Gebang Raya Kecamatan Periuk, Kota Tangerang, Banten.
2	2 Maret 2009	Alivardo, yang dipanggil Nobi (usia 1 tahun 9 bulan, dilarikan pembantunya Rohma, 33, pembantu rumah tangga yang baru bekerja 2,5 jam di sebuah rumah di kawasan Pamulang Indah, Blok A 18, No 9, Pamulang, Tangerang Selatan. Nobi ditemukan di pinggir Jalan Raya Juanda, Depok. <b>Siang harinya</b> , Nobi ditemukan di Jalan Juanda, Depok, tepatnya di pinggir Sungai Ciliwung dan di bawah jembatan. Selain membawa kabur anak majikannya, Rohma juga sempat mencuri uang sebesar Rp 1,5 juta dan ponsel Nokia 6300 milik majikannya. Hingga kini pelaku belum tertangkap.
3	16 April 2009	Eka Riyanti Tunya, siswi kelas 1 SDN Penjaringan 05 Petang, menjadi korban penculikan. Saat itu Eka yang sedang di kelas tiba-tiba didatangi seorang wanita muda bernama Dahlia, 26, yang mengaku sebagai anggota keluarga.
4	17 Mei 2009	Kepolisian Sektor Gambir, Jakarta Pusat menangkap sepasang suami istri, Ag dan Ay, yang menculik anak tetangganya dari kawasan Pulomerak, Cilegon, Banten. Mereka menculik Dwi Maharani Yosifat, 6 tahun.
5	26 Juni 2009	Adelicha Poetry Permata Sari (9 bulan) diculik di Plaza Pondok Gede, Bekasi, Jawa Barat oleh dua wanita tidak dikenal. Penculik mengambil Icha dari gendongan ibunya Ny. Eva, yang sedang mengantre di took roti. Diduga orangtua korban dalam pengaruh hipnotis. Hingga kini pelaku belum tertangkap.
6	9 Juli 2009	Evan (3) Bocah korban penculikan yang terjadi Kamis 3 Juli lalu, ditemukan sudah tak bernyawa. Korban tinggal di Jalan Padat Karya Batakan, Kelurahan Manggar, Balikpapan Timur. Dia dibunuh penculik yang meminta uang tebusan sebesar Rp30 juta. Korban ditemukan tewas tidak jauh dari rumahnya yang hanya berjarak 50 meter. Menurut keterangan orangtua korban, Rosyid (34) dan Murni (32), pelaku menuntut uang tebusan senilai Rp30 juta kepada mereka. Jika tidak diberikan, penculik itu mengancam akan membunuh buah hati kesayangannya tersebut. Keluarga Rosyid bukanlah dari kalangan berada. Dia hanya keluarga biasa yang hidup berbaur dengan tetangga di kawasan Batakan. Menurut Rasyid, anaknya diculik saat dia tengah bermain dengan kakaknya Mahfud (10) di dapur rumah nenek yang hanya berjarak sekira 100 meter dari tempat tinggal mereka.
7	15 Juli 2009	Seorang warga di RT02/04, Kelurahan Curug, Kecamatan Sawangan, Kota Depok, Midi (35), mengalami gangguan jiwa lantaran kehilangan putra bungsunya, Dimas Fahri Yuda (4). Hal itu terjadi, setelah Midi menyantap tahu goreng pemberian orang tak dikenal di atas bus jurusan Bogor-Cileungsi. Ia pun kehilangan jejak Dimas yang ikut dalam perjalanan tersebut.
8	18 September 2009	Bayi berusia 10 hari bernama Muhammad Haikal Ramadhan diculik seorang wanita yang mengaku sebagai panitia lomba bayi sehat di Depok, Jawa Barat. Polisi berhasil menangkap pelaku pada 30 September 2009. Pelaku bernama Ratna alias Yuliani mengaku terpaksa menculik bayi karena pernikahannya belum dikaruniai anak.

No	Tanggal Kejadian	Kronologis Kasus Penculikan
9	4 Oktober 2009	Aulia Turrohmah (11 bulan), diculik dari dekapan ibunya yang tertidur lelap. Penculiknya sepasang lelaki dan perempuan yang menumpang berteduh di rumah orangtua sang bayi di Jalan Raya Bogor, Cisalak, Depok, Jawa Barat. Hingga kini pelaku belum tertangkap.
10	22 Oktober 2009	Muhammad Zain Fazza Azahra (baru berusia 2 hari) diculik seorang wanita yang mengaku saudara sang ibu bayi yang tengah dirawat di RSUD Ketileng, Semarang, Jawa Tengah. Hingga kini pelaku belum tertangkap.
11	24 November 2009	Eka Dwi Lestari (3) diculik orang tidak dikenal saat bermain bersama teman-temannya di sekitar rumah tempat tinggalnya di Pasar Darurat, Cengkareng, Jakarta Barat. Hingga kini pelaku belum tertangkap.
12	1 Desember 2009	Willy (8 bulan) dilarikan pengasuhnya sendiri dari tempat tinggal orang tuanya di Jalan Pendidikan Jalur 5, Timika, Papua. Polisi berhasil menyelamatkan Willy sekaligus menangkap Elysabet (45) alias Oce, pengasuh yang membawa kabur anak asuhannya, di kawasan Salemba, Jakarta Pusat, tiga hari kemudian.
13	8 Januari 2010	Bayi laki-laki (21 hari) pasangan Edy S-Murtanti diculik perempuan yang sehari-hari bertugas sebagai tenaga suster honorer di Puskesmas, Kembangan, Jakarta Barat. Penculik berhasil ditangkap di puri Kosambi, Cipondoh, Tangerang, pada 13 Januari 2010. Sang bayi dalam kondisi selamat.

*Sumber: Diolah dari berbagai berita media massa*

KomNas Perlindungan Anak mengungkapkan bahwa selama tahun 2009 terjadi peningkatan kasus penculikan anak. Hal ini didasarkan pada pengaduan yang masuk ke mereka. Pada 2008 dilaporkan 72 kasus penculikan bayi di Jabodetabek—12 di antaranya terjadi di tempat persalinan—tahun 2009 terjadi 102 kasus dengan 38 penculikan berlangsung di tempat persalinan. Dari total 38 kasus penculikan bayi di tempat bersalin, yang dapat ditemukan baru delapan bayi. Umumnya kasus terungkap lewat keterangan saksi atau dari warga yang curiga ada bayi tiba-tiba muncul di lingkungan mereka.<sup>23</sup>

Pada penculikan di Puskesmas Kembangan, kasus terkuak berkat laporan bidan Khul Yatun dan Sri Lestari, karyawan puskesmas itu. Polisi telah menangkap bidan honorer di puskesmas tersebut sebagai tersangka penculik. Namun, 30 kasus sisanya masih gelap sampai sekarang. Kasus-kasus ini sulit dilacak karena ketiadaan informasi awal. Informasi minim mengenai pelaku yang memang menjadi hambatan utama dalam pengungkapan kasus penculikan, contohnya terjadi dalam kasus penculikan Muhammad Zain Fazza Azahra (baru

<sup>23</sup> Kompas, Senin 18 Januari 2010, "Penculikan Bayi Meningkat Banyak Kasus Yang Masih gelap".

berusia 2 hari) di Semarang, Jawa Tengah<sup>24</sup>, dan kasus penculikan Aulia Turrohmah (11 bulan) di Cisalak, Depok, Jawa Barat.<sup>25</sup>

Selain keterbatasan informasi mengenai identitas pelaku, upaya pengungkapan kasus penculikan anak juga terbentur pada prosedur penyelidikan oleh pihak kepolisian. Selama ini polisi harus menunggu selama 1 x 24 jam sebelum memproses laporan dari keluarga korban. Mengikuti prosedur ini besar kemungkinan korban sudah dibawa ke luar daerah atau bahkan ke luar negeri.<sup>26</sup> Walaupun polisi bergerak, itupun setelah ada desakan dari pihak keluarga atau lembaga advokasi perlindungan anak.<sup>27</sup>

### Motif penculikan anak

Tindak penculikan anak sama saja dengan *child trafficking* (perdagangan anak), yaitu memindahkan paksa kekuasaan sah terhadap anak kepada pihak lain. Yang berbeda motifnya, bisa pribadi (tuntutan sosial) atau sindikasi (ekonomi). Dorongan pribadi biasanya berwujud keinginan memiliki anak sedangkan pelaku memiliki keterbatasan atau hambatan untuk memiliki anak kandung. Contohnya, pada kasus penculikan bayi di Puskesmas Kembangan

24 *Ibid*, Kepolisian Resor Semarang Selatan menemui jalan buntu karena minimnya saksi dan petunjuk. Satu-satunya saksi adalah Eka (18). Siswa sekolah perawat yang sedang magang itu menyerahkan bayi kepada pelaku yang mengaku saudara sang ibu bayi. Eka sempat depresi sehingga sulit bersaksi.

25 "Polisi Depok Kesulitan Ungkap Penculik Bayi Aulia", dikutip dari <http://www.tempointeraktif.com/hg/kriminal/2010/01/14/brk,20100114-219206,id.html> diakses pada 20 Januari 2010. Aparat Kepolisian Resor Depok mengaku kesulitan dalam mengungkap penculik Aulia Turrohmah, bayi 11 bulan, yang diculik pada awal Oktober 2009. Ada tiga faktor yang membuat kasus ini sulit terungkap. Pertama, ibu korban (Ny. Hoirya) tidak bisa mengidentifikasi pelaku dengan baik. Faktor kedua, selain Hoirya tidak ada satu pun anggota keluarga korban yang pernah melihat pelaku. Ketiga, lokasi rumah korban yang berada tepat di depan Jalan Raya memungkinkan pelaku kabur dengan cepat.

26 "Polisi Harus Ubah Penanganan Kasus Penculikan Anak", dikutip dari <http://news.okezone.com/read/2009/10/27/338/269436/338/polisi-harus-ubah-penanganan-kasus-penculikan-anak> yang diakses pada 20 Desember 2009. Menurut Sekjen KomNas Perlindungan Anak Aris Merdeka Sirait semestinya polisi harus cepat bertindak karena sangat memungkinkan kasus penculikan anak melibatkan suatu sindikat internasional. Mereka dengan cepat membawa anak hasil penculikan untuk diperdagangkan. Hal ini tentunya akan menyulitkan dalam pengusutan jika tidak segera bertindak.

27 "Bocah 3 Tahun Diculik, 2 Bulan Tanpa Jejak", dikutip dari <http://news.okezone.com/read/2010/01/23/338/296991/338/bocah-3-tahun-diculik-dua-bulan-tanpa-jejak>, diakses pada 25 Januari 2010. Eka Dewi Lestari (3), putri dari pasangan Annisa dan Ade Suryanam, diculik oleh orang tidak dikenal pada 24 November 2009 dari kediamannya, kelurahan Kapuk RT 2/12, Cengkareng, Jakarta Barat, dan hingga hari ini belum ditemukan jejaknya. Ade, ayahanda Eka mengaku, sudah melaporkan penculikan itu ke polisi namun tidak ditanggapi serius. "Semua usaha sudah saya lakukan. Saya udah ke polisi, sudah ke orang pintar juga. Sampai sekarang hasilnya nihil. Saya juga baru ke Komnas Anak pada 13 Januari 2010" ujar Ade. Menurut tanggapan KomNas Perlindungan Anak, justru lebih baik dibanding polisi. Dan baru pada 18 Januari 2010 polisi bergerak.

dimana pelaku melakukan kejahatannya karena ketakutan terhadap sangsi sosial yang menuntut perempuan menikah untuk segera memiliki anak.<sup>28</sup> Motif sejenis juga terjadi dalam kasus penculikan Muhammad Haikal Ramadhan di Depok. Alasan pelaku melakukan penculikan juga terdorong memiliki anak karena sudah lama menikah tetapi belum juga memperoleh keturunan.<sup>29</sup>

Motif ekonomi, baik berupa permintaan uang tebusan atau berupa sindikasi perdagangan anak diduga kuat menjadi motif utama dalam sejumlah kasus penculikan anak. Lokasi sasaran pelaku penculik juga lebih meluas. Dalam perkembangan terkini, terlihat bahwa kelompok penculik mulai mengincar rumah bersalin (rumah sakit atau puskesmas) sebagai target lokasi penculikan.

Data komNas Perlindungan Anak menunjukkan bahwa sepanjang tahun 2009 lebih dari 30 kasus penculikan yang terjadi di rumah bersalin di seputaran Jabodetabek. Tidak jarang kasus perdagangan bayi di rumah sakit juga berwujud praktek adopsi ilegal yang melibatkan pegawai di rumah sakit bersangkutan.<sup>30</sup> Merebaknya kasus penculikan bayi di rumah bersalin jelas menunjukan ada persoalan dalam pengelolaan keamanan di sejumlah rumah bersalin.

Praktek perdagangan anak yang mewarnai berbagai kisah penculikan bayi/anak sesungguhnya telah menjadi fakta sejak beberapa tahun berselang. KomNas Perlindungan Anak mencatat bahwa sebanyak 25 kasus dari 87 kasus penculikan yang dilaporkan ke mereka pada 2006 bermotif perdagangan anak, terutama untuk dipekerjakan di jalanan (sebagai pengemis atau pengamen) atau dipekerjakan sebagai pekerja seks komersial anak.<sup>31</sup>

Sasaran penculikan dengan modus perdagangan anak ini terutama adalah anak-anak dari status sosial ekonomi bawah. Contohnya, pada kasus perdagangan anak dengan terdakwa Rosdiana yang

28 "Pengamanan Puskesmas Harus Ditingkatkan", dikutip dari <http://www.tempointeraktif.com/hg/kriminal/2010/01/14/brk,20100114-219270.id.html>, diakses pada 20 Januari 2010. Pelaku yang merupakan suster di Puskesmas tersebut mengaku sudah 3 tahun menikah tetapi belum memiliki anak.

29 "Ratna Culik Bayi Karena Tak Dikaruniai Anak", dikutip dari <http://news.okezone.com/read/2009/09/30/338/261054/ratna-culik-bayi-karena-tak-dikaruniai-anak>, diakses pada 5 Januari 2010.

30 "Empat Tersangka Kasus Jual Beli Bayi Ditahan", dikutip dari <http://www.tempointeraktif.com/hg/nusa/2009/01/30/brk,20090130-157605.id.html>, diakses pada 5 Januari 2010.

31 "Melawan Teror Penculikan Anak", dikutip dari <http://www.kompas.co.id/kompas-cetak/0709/29/Fokus/3881081.htm>, diakses pada 20 Januari 2010.

terbukti menjual sejumlah anak kepada orang asing. Korbannya adalah anak-anak dari keluarga miskin.<sup>32</sup> Bahkan di awal tahun 2009, pihak kepolisian berhasil membongkar praktek perdagangan anak yang diduga kuat berkaitan dengan kasus perdagangan bayi yang telah terungkap sebelumnya, dan berjarangan dengan sindikat internasional.<sup>33</sup>

### Para Oma Pemburu Bayi

Polisi menangkap sejumlah nenek yang diduga bagian dari sindikat perdagangan bayi. Terungkap setelah tiga bulan penyamaran. Sudah sekitar dua pekan bayi laki-laki itu menginap di Rumah Sakit Dinda. Tak seorang pun yang mengetahui namanya. Buyung—demikian perawat di situ memanggilnya—diduga korban perdagangan bayi yang dilakukan oleh sekelompok perempuan di Tangerang. Enam perempuan yang diduga menjual bayi kini mendekam di tahanan kantor polisi Jatiuwung. Rata-rata mereka berumur hampir 60 tahun. Polisi menduga bayi itu korban penculikan. Dari penampilan fisik bayi, polisi menduga orang tuanya berada. Kendati demikian, polisi tetap tidak mengesampingkan kemungkinan lain: bocah itu sengaja dibuang atau dijual orang tuanya ke sindikat. Di Tangerang, ini bukan kasus pertama. Dua tahun lalu, polisi Tangerang juga mengungkap kasus jual-beli bayi di kota itu, yang diduga ada hubungannya dengan sindikat perdagangan anak di luar negeri. Polisi sudah menyamar selama tiga bulan, sebelum akhirnya menggulung komplotan nenek itu.

- 32 "Penjual Bayi Divonis 9 Tahun Penjara", dikutip dari <http://www.tempo.co.id/hg/hukum/2005/12/26/brk,20051226-71220.id.html>, diakses pada 20 Januari 2010. Pengadilan Negeri Tangerang pada 26 Desember 2005 memvonis hukuman 9 tahun penjara terhadap Rosdiana, dan anaknya Maretha Fandyanasari dengan hukuman 8 tahun penjara atas perkara perdagangan bayi. Menurut hakim, Rosdiana dan Maretha terbukti secara sah bersalah telah melakukan tindak pidana bersama-sama melakukan perdagangan anak. Keduanya dijerat pasal 83 UU No. 23 tahun 2002 tentang perdagangan anak junto pasal 55 ayat (1) KUHP. Kedua terdakwa juga dikenakan denda uang senilai Rp 50 juta. Vonis terhadap terdakwa lebih rendah satu tahun dari tuntutan jaksa sebelumnya yang menuntut terdakwa Rosdiana dengan hukuman 10 tahun penjara dan Maretha 9 tahun penjara. Hakim juga mengurangi nilai denda yang diusulkan jaksa dari Rp 75 juta menjadi 50 juta atau subsidair lima (5) bulan kurungan. Rosdiana dan Maretha terbukti telah memperdagangkan lima anak dari tiga ibu. Tiga anak, Jeremy, Jelita dan Andre Saputra adalah anak Mulyani alias Imung dan satu anak dari Meti dan seorang anak dari Lusi. Ketiga ibu rumah tangga tak mampu ini tinggal di kampung Kedaung, Pamulang tak jauh dari rumah Rosdiana di Kompleks Sarana Indah Permai, Kabupaten Tangerang. Mereka menyerahkan anaknya ke Rosdiana untuk dirawat, tetapi diperdagangkan oleh Rosdiana kepada orang asing.
- 33 "Para Oma Pemburu Bayi", dikutip dari <http://majalah.tempointeraktif.com/id/arsip/2009/01/26/KRI/mbm.20090126.KRI129353.id.html>, diakses pada 5 Januari 2010. Sebelumnya, pada September 2007, Kepolisian Metropolitan Tangerang telah menangkap seseorang yang diduga terlibat perdagangan bayi. Tersangka, yang kemudian dilepas karena kurang bukti, diduga terlibat kasus perdagangan anak di Tangerang. Kasus ini terungkap berkat laporan ibu sang bayi, Nimis, yang curiga pada suaminya, Subhan, lantaran hilangnya bayi mereka. Kepada polisi, Subhan mengaku memang menjual bayi itu. Bayi yang dijual itu memang bukan anak Subhan. Ketika Subhan menikahi Nimis, perempuan itu sudah hamil tujuh bulan. Polisi menduga, Subhan bersedia menikahi Nimis semata lantaran mengincar bayi tanpa ayah itu. Bayi itu diserahkan Subhan ke seorang nenek bernama Leni Frederica, yang belakangan berencana menjual bayi bernama Nur Hasanah itu Rp 2,5 juta kepada seseorang yang akan ditemuinya di Jembatan Lima. Transaksi gagal karena polisi bergerak lebih cepat.

Pada 13 Januari 2009 polisi menerima informasi "A1" (informasi valid): transaksi jual-beli bayi akan terjadi esok hari. Lokasinya di Glodok, Jakarta Barat. Informasi itu menyebut, bayi itu akan dijual dua perempuan bernama Gihfok dan Yenty seharga Rp 13 juta kepada Dora. Adapun Dora akan memberi uang muka Rp 5 juta. Siasanya akan dibayar setelah bayi laku terjual. Ketika para perempuan itu bersiap melakukan transaksi di Glodok, seorang polisi yang menyamar sebagai pembeli menelepon dan menawarkan Buyung Rp 30 juta. Kedua perempuan itu tergiur. Transaksi pun disetujui di kediaman dua perempuan tersebut, di perumahan Villa Regency, Periuk, Tangerang.

Beberapa polisi berpakaian sipil segera meluncur ke Regency. Tanpa kesulitan, mereka meringkus dua nenek yang bersiap melepas si bayi. Dari salah seorang tersangka, polisi juga mendapat kuitansi pembayaran awal sebesar Rp 5 juta yang sedianya disiapkan untuk Dora. Polisi segera mengembangkan temuan mereka. Dari sini, ditangkaplah empat perempuan lainnya yang ditengarai sebagai mata rantai komplotan itu. Adapun Dora, yang menurut polisi otak kejahatan ini, hingga kini belum diketahui keberadaannya.

Sumber : <http://majalah.tempointeraktif.com/id/arsip/2009/01/26/KRI/mbm.20090126.KRI129353.id.html>

Upaya pengungkapan kasus perdagangan anak memang membutuhkan energi ekstra, terutama waktu dan biaya. Untuk mengungkap suatu kasus harus dilakukan penyamaran terlebih dahulu (berpura-pura sebagai calon pembeli), seperti yang dilakukan oleh pihak kepolisian di atas. Hal ini juga yang dijalankan oleh Afrinaldi, seorang pegawai negeri sipil, yang berhasil membongkar empat kasus perdagangan anak.

Beliau melakukan upaya ini selama tahun 2004-2005 ketika masih berdinasi di Departemen Sosial RI.<sup>34</sup> Pada Juni 2004 beliau membongkar perdagangan anak dari Indonesia ke Singapura, bulan November 2004 membongkar perdagangan bayi yang dilakukan Yayasan Pancaran Kasih, Desember 2004 membongkar sindikat Isnania Singgih, Oktober 2005 membongkar sindikat Rosdiana di Ciputat, dan Desember 2005 membongkar sindikat Yayasan Ibu Surya di Bekasi.

Meskipun sejumlah kasus penculikan anak yang bermotif perdagangan anak telah berhasil diungkap, tetapi masih lebih banyak kasus

---

34 Kompas, "Afrinaldi: Cinta Anak, Cinta Kehidupan", 29 September 2007. Untuk membongkar sindikat itu, Afrinaldi (44) atau biasa disebut Afri sering menyamar sebagai calon pembeli bayi. Uang untuk biaya penyamaran harus ditalangi sendiri karena tidak ada anggaran departemen yang diposkan untuk mendukung operasi penyamaran dan pengungkapan itu. Misalnya, saat menngungkap kasus Rosdiana, Afrinaldi menyamar sebagai orang kaya yang hendak membeli bayi setelah mendapat informasi Rosdiana biasa menyediakan bayi. Untuk meyakinkan Rosdiana, Afrinaldi harus menyewa mobil mewah dan mengubah penampilan, termasuk melibatkan sejumlah teman sebagai ajudan dan pengawal.



penculikan anak yang belum terbongkar. Terutama untuk kasus-kasus yang terindikasi kuat sebagai bagian dari tindak perdagangan anak. Pada saat ini praktek tindak pidana perdagangan anak dan eksploitasi seksual anak telah mencapai kondisi yang sangat memprihatinkan. Masih tingginya angka kemiskinan, pengangguran, dan angka putus sekolah serta rendahnya tingkat pendidikan membuat masyarakat Indonesia, khususnya perempuan dan anak, kian rentan terhadap perdagangan anak dan eksploitasi seksual anak.

Meskipun belum ada angka-angka yang tepat tentang jumlah korban sesungguhnya, sebagai gambaran, berdasarkan laporan *International Organization for Migration (IOM)*, sejak Maret 2005 - hingga September 2009 telah dipulangkan sejumlah 3.541 orang korban *trafficking* baik kasus yang terjadi di dalam negeri maupun dari luar negeri seperti Malaysia, Singapura, Hongkong, Taiwan, Jepang, Arab Saudi, Siria dan Yordan.

**Tabel 8.2 Jumlah pemulangan korban *trafficking* oleh IOM Indonesia (Maret 2005 – September 2009)<sup>35</sup>**

Jenis Kelamin	Usia korban trafficking		Total
	Anak-anak	Dewasa	
Perempuan	708	2.469	3.177
Laki-laki	148	216	364
Total	856	2.685	3.541

Dari 3.541 korban tersebut, sebagian besar adalah perempuan (89,72 %), termasuk anak-anak (24,17 %). Angka tersebut belum menunjukkan gambaran yang sebenarnya karena perdagangan orang, terutama anak-anak merupakan kegiatan ilegal dan tersembunyi sehingga data yang diterima seperti fenomena gunung es artinya gambaran yang sebenarnya jauh lebih besar dari apa yang dilaporkan.

### **Penegakan hukum yang belum maksimal**

Maraknya kasus penculikan anak menjadi perhatian sekaligus keprihatinan mayoritas masyarakat. Memisahkan apalagi menculik anak adalah tindakan kejahatan yang harus mendapat sanksi berat. Namun sayangnya para pelaku penculikan belum mendapatkan

<sup>35</sup> IOM Indonesia, "Trafficked Persons Assisted by IOM Indonesia March 2005 – September 2009". Jakarta. 2009

ganjaran maksimal, sehingga tidak menimbulkan efek jera agar kasus sejenis tidak terulang di kemudian hari.

Kenyataan menunjukkan, meski Indonesia sudah memiliki Undang-undang (UU) Nomor 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak, pelaksanaannya masih memprihatinkan. UU ini terkesan tidak “bergigi” karena sosialisasi yang kurang maksimal atau karena faktor penegak hukum yang terkesan kurang bekerja keras.

Dalam berbagai kasus peradilan menyangkut kekerasan anak (termasuk penculikan anak), keputusan yang dijatuhkan kepada pelaku selalu mengacu pada Kitab Undang-undang Hukum Pidana yang hanya memberikan hukuman maksimal delapan tahun dan bukannya merujuk pada UU Perlindungan Anak. Pasal 83 UU Perlindungan Anak menyebutkan, setiap orang yang memperdagangkan anak, menjual, atau menculik anak untuk diri sendiri bisa dihukum pidana penjara maksimal 15 tahun dan denda maksimal Rp 300 juta.<sup>36</sup>

Dari 84 terdakwa yang diproses pada kurun 2003-2004, dari catatan Komisi Perlindungan Anak Indonesia (KPAI), hukuman hanya berkisar lima bulan hingga empat tahun. Untuk periode 2004-2005 hukuman yang dijatuhkan berkisar enam bulan hingga 13 tahun.<sup>37</sup> Bahkan, ada yang divonis bebas. Contohnya, kasus Sri Slamet Mandagi bahkan hanya divonis tujuh bulan penjara karena alasan sudah tua dan sakit-sakitan.<sup>38</sup> Padahal, menurut pengakuannya, tidak kurang dari 80 bayi yang sudah dia jual. Afrinaldi yang membongkar jaringannya bahkan memperkirakan jumlah bayi yang dijual Sri sekitar 880 bayi jika dihitung sejak mulai beroperasi pada 1982.

Maraknya kasus penculikan dan perdagangan anak memunculkan atmosfer ketakutan dan paranoia di masyarakat serta memunculkan ketidakpercayaan kepada aparat dan negara. Hal ini juga memunculkan pertanyaan, sebenarnya apa peran negara dalam menjamin keamanan warganya dan juga anak-anak dari segala tindak tindak kekerasan, termasuk penculikan.

36 Undang-undang Nomor 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak Pasal 83.

37 *Melawan Teror Penculikan Anak*, dikutip dari <http://www.kompas.co.id/kompas-cetak/0709/29/Fokus/3881081.htm>, diakses pada 20 Januari 2010.

38 *Kompas*, Senin 18 Januari 2010, “Penculikan Bayi: Orang Tua Terus Berharap”



## Rekomendasi

1. Peningkatan jumlah kasus kekerasan terhadap anak sepanjang tahun 2009 menunjukkan hak-hak anak Indonesia belum terlindungi secara memadai. Tindak kekerasan terhadap anak merupakan salah satu bentuk pelanggaran hak asasi manusia. Meskipun banyak upaya telah dilakukan oleh pemerintah, seperti pembangunan pusat-pusat krisis terpadu di rumah sakit, pembangunan ruang pelayanan khusus (RPK) di Polda dan Polres, dan penyebaran informasi dan kampanye anti kekerasan terhadap anak, namun kesemua upaya tersebut belum cukup untuk menekan tingginya tindak kekerasandan eksploitasi terhadap anak. Pemerintah harus secara konsisten mengedepankan hak-hak anak dalam berbagai strategi pembangunan.
2. Masalah anak jalanan merupakan persoalan kompleks yang solusinya tidak hanya dilakukan satu instansi bersama masyarakat. Perlu gerak cepat pemerintah untuk segera membuat sistem perlindungan anak secara menyeluruh agar bisa mengembalikan anak dari jalanan ke tengah keluarga di rumah. Pilihan mencegah anak-anak turun ke jalan adalah cara paling baik untuk menyelamatkan mereka dari kondisi lebih mengenaskan pada masa mendatang. Caranya, tinggalkan pendekatan proyek dan sebagai gantinya, negara harus memberi jaminan sosial bagi warga miskin tanpa syarat, tanpa perkecualian.
3. Berkaitan dengan upaya nasional pengurangan jumlah pekerja anak, pemerintah harus mengambil kebijakan sebagai berikut:
  - A. Sosialisasi dan penyadaran menyeluruh kepada masyarakat dan kalangan usahawan disertai pemberlakuan sanksi secara konsisten bagi pelanggaran regulasi khusus yang menyangkut pekerja anak.
  - B. Menetapkan jumlah jam kerja maksimal untuk anak-anak berusia 15 tahun ke atas, termasuk mereka yang bekerja di sektor informal, untuk memungkinkan anak-anak yang bekerja untuk mendapat akses terhadap pendidikan dasar dan jenjang pendidikan lanjutan yang lebih tinggi, termasuk pelatihan kejuruan.
  - C. Menjamin bahwa Komite Aksi untuk Penghapusan Bentuk-Bentuk Pekerjaan Terburuk untuk Anak di tingkat propinsi dan kabupaten/kota bekerja secara maksimal, dan mengidentifikasi bentuk-bentuk pekerjaan rumah tangga terburuk sebagai bidang yang diprioritaskan.

4. Berkaitan dengan upaya perlindungan anak agar terhindar dari tindak penculikan dan perdagangan anak, pemerintah harus mengambil kebijakan sebagai berikut:
  - A. Sosialisasi dan penyadaran menyeluruh kepada masyarakat mengenai ancaman dan resiko terjadinya tindak penculikan dan perdagangan anak. Di sinilah pentingnya pemberdayaan masyarakat karena kekerasan terhadap anak-anak selama ini antara lain juga diakibatkan sikap masyarakat yang abai terhadap kejadian di sekitarnya. Upaya mendesak yang perlu ditempuh adalah membangun semacam system kewaspadaan dan preventif yang terpadu.
  - B. Rumah sakit atau rumah bersalin selayaknya menyempurnakan standar prosedur operasionalnya agar kasus kehilangan anak tidak terulang kembali. Beberapa kasus belakangan menunjukkan, sindikat penjualan anak mengincar rumah sakit sebagai target operasi mereka karena faktor semakin longgarnya sistem keamanan di sejumlah rumah sakit.
  - C. Pemerintah harus menerapkan sistem *reward and punishment* yang lebih tegas dalam mengevaluasi sistem keamanan rumah sakit. Sudah sepantasnya rumah sakit yang tidak memperhatikan aspek keamanan bayi yang lahir di rumah sakit itu, harus mendapat sanksi tegas termasuk pencabutan ijin operasional.
  - D. Pemerintah harus secara tegas, konsisten dan tidak diskriminatif dalam memberikan sanksi hukum bagi para pelaku tindak penculikan dan perdagangan anak. UU Perlindungan Anak harus menjadi rujukan utama dalam setiap pengusutan berbagai kasus kekerasan anak agar terbangun kepercayaan publik bahwa negara telah melindungi hak-hak warganya (terutama anak-anak) dan menimbulkan efek jera agar kasus kekerasan anak tidak berulang atau terus bertambah di kemudian hari.



## Tentang Penulis

---

**Aly Yusuf** lahir di Bandung, 4 Januari 1977. Aly adalah Peneliti bidang Demokrasi, Reformasi Tata Kelola Pemerintahan dan Otonomi Daerah di *The Indonesian Institute*. Fokus kajiannya adalah tata pemerintahan khususnya berkaitan dengan pemilihan kepala daerah, pemekaran daerah, dan desentralisasi. Aly menyelesaikan pendidikan Sarjana di Institut Pertanian Bogor pada tahun 2000 dan S2 Magister Perencanaan dan Kebijakan Publik Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia pada tahun 2004. Aly bekerja sebagai konsultan dan tenaga ahli sejak tahun 2000 hingga sekarang untuk pemerintah daerah, legislatif, masyarakat, dan media dalam penerapan prinsip *good governance principle* pada program-program di USAID dan UNDP.

**Antonius Wiwan Koban** lahir di Jakarta, 10 April 1974. Wiwan adalah Peneliti di bidang Kebijakan Sosial, Issue-issue Gender dan Pembangunan di *The Indonesian Institute*. Fokus kajiannya terutama masalah kesetaraan gender, anak, pendidikan, kesehatan, humaniora dan multikulturalisme. Wiwan menyelesaikan pendidikan Sarjana Psikologi di Fakultas Psikologi Unika Atma Jaya, Jakarta pada tahun 2002 dengan peminatan psikologi sosial. Wiwan bekerja sebagai tim pengajar mata kuliah metode penelitian di Fakultas Psikologi Unika Atma Jaya (2003-2005). Wiwan pernah bekerja sebagai content analyst di Divisi Qualitative Research pada PT Insight Asia Independent Market Research (1999-2002). Wiwan juga pernah bekerja sebagai peneliti dalam penelitian mengenai pekerja anak, kesetaraan gender dalam pendidikan, serta *trafficking* anak dan perempuan di Pusat Kajian dan Pengembangan Masyarakat Unika Atma Jaya, Jakarta (1999-2005).

**Benni Inayatullah** lahir di Payakumbuh, 25 Desember 1980. Benni adalah peneliti di bidang Demokrasi, Reformasi Tata Kelola Pemerintahan dan Otonomi Daerah di *The Indonesian Institute*. Anak kedua dari keluarga petani ini, saat ini terus berusaha mempertajam kemampuan analisisnya dalam bidang politik dan sosial. Fokus kajiannya adalah Partai Politik, Desentralisasi, Reformasi Birokrasi dan Perubahan Sosial. Benni menyelesaikan pendidikan Sarjana Ilmu Politik di Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik jurusan Hubungan Internasional Universitas Muhammadiyah Yogyakarta pada tahun 2003. Benni pernah bekerja di The Amien Rais Center (2003-2004) dan setelah itu menjadi Staff Program di Maarif Institute (2004-2005). Artikel-artikel tulisan Benni mengenai bidang politik dan sosial dimuat di beberapa media nasional dan lokal.

**Endang Srihadi** lahir di Bogor 28 Maret 1976. Endang adalah peneliti kebijakan sosial dan issue-issue gender di *The Indonesian Institute, center for Public Policy Research*. Fokus kajiannya adalah kebijakan pembangunan sosial yang berkaitan dengan upaya penanggulangan kemiskinan dan pemberdayaan masyarakat. Endang mendapatkan gelar Sarjana Sosial dari Departemen Ilmu Kesejahteraan Sosial FISIP UI pada tahun 2002. Sebelumnya aktif sebagai peneliti di Laboratorium Ilmu Kesejahteraan Sosial FISIP UI (2000-2004). Pernah terlibat dalam sejumlah proyek penelitian sosial untuk tema seperti kebijakan sosial, pemberdayaan masyarakat, masalah narkoba, pekerja anak dan upaya penanggulangan kemiskinan. Di tahun 2006 lalu, menjadi anggota tim peneliti “*Quality Care Assessment of Children’s Home*” yang diselenggarakan oleh Departemen Sosial RI, UNICEF and Save The Children.

**Hanta Yuda AR** lahir di Pangkalpinang, 15 September 1980. Hanta adalah peneliti di bidang politik, demokrasi, reformasi tata kelola pemerintahan dan otonomi daerah pada The Indonesian Institute. Fokus kajiannya adalah partai politik, pemilu, sistem pemerintahan presidensial, lembaga legislatif, dan otonomi daerah. Hanta menyelesaikan pendidikan Sarjana Ilmu Politik di Jurusan Ilmu Pemerintahan, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Gadjah Mada (UGM). Sebelumnya, Hanta sempat menjadi asisten dosen di Fisipol UGM. Semasa kuliah di UGM, Hanta aktif di pergerakan mahasiswa dan menjadi Presiden Badan Eksekutif Mahasiswa (BEM) UGM. Hanta juga pernah terlibat dalam sejumlah penelitian politik untuk tema seperti partai politik, pemerintahan presidensial, dan pilkada.

**Nawa Poerwana Thalo** lahir di Jakarta, 8 Juni 1976. Nawa adalah Peneliti di bidang Kebijakan Ekonomi dan Bisnis di *The Indonesian Institute*. Fokus kajiannya adalah bidang Ekonomi Keuangan dan Moneter. Nawa menyelesaikan pendidikan Sarjana Ekonomi dari Sekolah Tinggi Ilmu Ekonomi Institute Bisnis dan Informatika Indonesia (STIE IBII) pada tahun 2000. Nawa pernah bekerja di *Center for Financial Policy Studies (CFPS)* sebagai *Research Analyst* sejak tahun 2001 sampai tahun 2004. Nawa pernah terlibat dalam berbagai penelitian ekonomi yang didanai oleh lembaga-lembaga pemerintah, donor, maupun perusahaan asing dan BUMN. Nawa juga pernah memperoleh *award* dari Friedrich Naumann Stiftung dan Economic Freedom Network Asia untuk melakukan penelitian tentang kebebasan ekonomi di Indonesia.

**The Indonesian Institute (TII)** adalah lembaga penelitian kebijakan publik (*Center for Public Policy Research*) yang resmi didirikan sejak 21 Oktober 2004 oleh sekelompok aktivis dan intelektual muda yang dinamis.

**TII** merupakan lembaga yang independen, nonpartisan, dan nirlaba yang sumber dana utamanya berasal dari hibah dan sumbangan dari yayasan-yayasan, perusahaan-perusahaan, dan perorangan. **TII** bertujuan untuk menjadi pusat penelitian utama di Indonesia untuk masalah-masalah kebijakan publik dan berkomitmen untuk memberikan sumbangan kepada debat-debat kebijakan publik dan memperbaiki kualitas pembuatan dan hasil-hasil kebijakan publik dalam situasi demokrasi baru di Indonesia.

Misi **TII** adalah untuk melaksanakan penelitian yang dapat diandalkan, independen, dan nonpartisan, serta menyalurkan hasil-hasil penelitian kepada para pembuat kebijakan, kalangan bisnis, dan masyarakat sipil dalam rangka memperbaiki kualitas kebijakan publik di Indonesia. **TII** juga mempunyai misi untuk mendidik masyarakat dalam masalah-masalah kebijakan yang mempengaruhi hajat hidup mereka. Dengan kata lain, **TII** memiliki posisi mendukung proses demokratisasi dan reformasi kebijakan publik, serta mengambil bagian penting dan aktif dalam proses itu.

Ruang lingkup penelitian dan kajian kebijakan publik yang dilakukan oleh **TII** meliputi bidang ekonomi, sosial, dan politik. Kegiatan utama yang dilakukan dalam rangka mencapai visi dan misi **TII** antara lain adalah penelitian, survei, pelatihan, diskusi publik, *policy brief* dan analisis mingguan (*Weekly Analysis*), penerbitan kajian bulanan (*Update Indonesia*) dan kajian tahunan (*Indonesia Report*).

Alamat kontak:  
Jl. K.H. Wahid Hasyim No. 194  
Jakarta Pusat 10250  
Tel. 021 3905558 Fax. 021 31907814  
[www.theindonesianinstitute.com](http://www.theindonesianinstitute.com)

## Direktur

---

### **Anies Baswedan. Direktur Eksekutif & Riset**

Lahir di Yogyakarta pada tanggal 7 Mei 1969. Anies Baswedan menjabat sebagai Direktur Riset di *The Indonesian Institute* (TII) sejak tahun 2005. Anies Baswedan sejak tahun 2007 menjabat Rektor Universitas Paramadina, Jakarta. Sejak 1 April 2008, Anies Baswedan menjabat sebagai Direktur Eksekutif & Riset TII. Anies pernah menjabat sebagai *National Advisor* bidang Desentralisasi dan Otonomi Daerah di *Partnership for Governance Reform* di Jakarta. Sebelumnya, Anies bekerja sebagai Manajer Riset di IPC, sebuah asosiasi industri elektronika di Chicago, USA. Di tahun 2005 ia menjadi Gerald Maryanov Fellow di Departemen Ilmu Politik di *Northern Illinois University* di mana dia menyelesaikan disertasinya tentang Otonomi Daerah dan Pola Demokrasi di Indonesia. Semasa kuliah di Universitas Gadjah Mada (UGM), dia aktif di gerakan mahasiswa dan menjadi Ketua Umum Senat Mahasiswa UGM. Sewaktu menjadi mahasiswa UGM, dia mendapatkan beasiswa JAL untuk mengikuti kuliah musim panas bidang *Asian Studies* di *Sophia University* di Tokyo, Jepang. Setelah lulus kuliah di UGM pada tahun 1995, Anies bekerja di Pusat Antar Universitas Studi Ekonomi di UGM. Anies mendapatkan beasiswa *Fulbright* untuk pendidikan Master Bidang *International Security and Economic Policy* di *University of Maryland, College Park*. Sewaktu kuliah, dia dianugerahi William P. Cole III Fellow di *Maryland School of Public Policy*, *ICF Scholarship*, dan *ASEAN Student Award*. Ia juga aktif di dunia akademik di Amerika dimana artikel-artikelnya dipresentasikan di berbagai konferensi. Selain itu, Anies juga banyak menulis artikel mengenai desentralisasi, demokrasi, dan politik Islam di Indonesia. Artikel jurnalnya yang berjudul "*Political Islam: Present and Future Trajectory*" terbit di *Asian Survey*, jurnal yang diterbitkan oleh *University of California* di Berkeley.

## Direktur

---

### Adinda Tenriangke Muchtar. Direktur Program

Lahir di Jakarta pada 31 Mei 1978. Adinda Tenriangke Muchtar adalah Direktur Program di *The Indonesian Institute, Center for Public Policy Research* (TII). Adinda juga adalah Sumitro Fellow tahun 2007. Adinda mendapatkan gelar Sarjana Sosial dari Departemen Hubungan Internasional FISIP UI pada tahun 2001 dan menyelesaikan S-2 (*Master of International Studies*) di Departemen *Government and International Relations*, University of Sydney pada tahun 2003 dengan beasiswa dari *Australian Development Scholarships* (ADS) AusAID. Sebelumnya ia bekerja di *National Democratic Institute for International Affairs* (NDI) Indonesia sebagai Program Assistant (2002) sebelum menjadi Program Officer untuk Program Penguatan Legislatif pada tahun 2004. Ia juga pernah terlibat dalam Program *Civic Society Organizations* (CSO) di NDI sebagai Program Assistant selama program promosi dan pemantauan Pemilu 2004. Adinda adalah anggota *Social and Community Involvement* dari *Asia Europe Foundation University Alumni Network* (ASEFUAN), organisasi yang dibentuk sejak tahun 2002. Saat ini Adinda juga adalah Analis dan Peneliti bidang politik (Demokrasi, Reformasi Tata Kelola Pemerintahan dan Otonomi Daerah) di TII. Fokus kajiannya adalah tata pemerintahan (*good governance*), khususnya yang berkaitan dengan lembaga legislatif dan otonomi daerah; konflik lokal dan terorisme; serta kajian internasional yang mengaitkan kebijakan dan isu nasional dan internasional.

## Board of Advisors

---

1. **Rizal Sukma Ph.D.**, Hubungan Internasional, London School of Economics & Political Science (LSE), Britania Raya.
2. **Jeffrie Geovanie.**, Isu-isu Politik dan Sosial, Board of Advisor Center for Strategic and International Studies (CSIS), Wakil Ketua Lembaga Hikmah dan Kebijakan Publik PP Muhammadiyah.
3. **Jaleswari Pramodhawardhani M.A.**, Kajian Perempuan, Universitas Indonesia, Jakarta.
4. **Hamid Basyaib S.H.**, Fakultas Hukum, Universitas Islam Indonesia, Yogyakarta.
5. **Ninasapti Triaswati Ph.D.**, Ekonomi, University of Illinois at Urbana Champaign, AS.
6. **M. Ichsan Loulembah**, Sarjana Sosiologi, FISIP, Universitas Tadulako, Palu.
7. **Debra H. Yatim**, Professional Fellow di bidang Journalisme, Stanford University, California, AS.
8. **Abd. Rohim Ghazali M.Si.**, Ilmu Politik Universitas Indonesia, Jakarta.
9. **Saiful Mujani Ph.D.**, Ilmu Politik, Ohio State University, Columbus, Ohio, AS.
10. **Jeannette Sudjunadi B.A.**, Ekonomi Universitas Parahyangan, Bandung.
11. **Rizal Mallarangeng Ph.D.**, Ilmu Politik, Ohio State University, Columbus, Ohio, AS.
12. **Sugeng Suparwoto B.A.**, Teknologi Pendidikan, IKIP, Jakarta.
13. **Irman G. Lanti, Ph.D.**, Ilmu Politik British Columbia Universitas Vancouver, Canada.
14. **Effendi Ghazali Ph.D.**, Komunikasi Politik Universitas Redboud Nijmegen Netherlands.
15. **Indra J. Pilliang B.A.**, Sejarah, Universitas Indonesia, Jakarta.
16. **Clara Juwono M.A.**, Asian Studies, Universitas California Berkeley.





Publikasi Bulanan The Indonesian Institute  
dalam Dua Bahasa, Indonesia dan Inggris

Tentang isu-isu terkini dilengkapi analisis dan rekomendasi

**Update Indonesia** merupakan salah satu publikasi The Indonesian Institute yang diterbitkan secara bulanan. Tujuan penerbitan ini adalah untuk memberikan potret situasi ekonomi, politik, keamanan, dan sosial masyarakat serta kebijakan pemerintah Indonesia.

Publikasi ini diterbitkan setiap awal bulan dengan tujuan agar dapat memberikan pemaparan yang lengkap dan terbaru tentang Indonesia di awal setiap bulannya. **Update Indonesia** diharapkan dapat menjadi landasan dalam memprediksi kecenderungan jangka pendek dan jangka menengah Indonesia.

Penerbitan **Update Indonesia** secara bulanan ini juga diharapkan akan dapat membantu para pembuat kebijakan di pemerintahan dan lingkungan bisnis serta kalangan akademisi dan *think tank* internasional dalam mendapatkan informasi aktual dan analisis kontekstual tentang perkembangan ekonomi, politik, keamanan, dan sosial di Indonesia.

Untuk informasi lebih lanjut, dapat menghubungi:

**The Indonesian Institute, Center for Public Policy Research**

Telepon : 021 3913994

Faksimili : 021 3907245

Website : [www.theindonesianinstitute.com](http://www.theindonesianinstitute.com)

e-mail : [theindonesianinstitute@yahoo.com](mailto:theindonesianinstitute@yahoo.com)

## Program Riset dan Pelatihan

---

### RISET BIDANG BISNIS & EKONOMI

#### Analisis bisnis

Dunia usaha membutuhkan analisis yang komprehensif dalam rangka meminimalisir risiko potensial, sehingga pada saat yang sama dapat meningkatkan nilai bisnisnya. Analisis bisnis merupakan solusi dalam perencanaan strategik korporat untuk membuat keputusan yang dapat diandalkan. Divisi Riset Kebijakan Bisnis TII hadir untuk membantu para pemimpin perusahaan dengan memberikan berbagai rekomendasi praktis dalam proses pengambilan keputusan.

Riset di bidang bisnis yang dapat TII tawarkan antara lain: **(1) Analisis Keuangan Perusahaan**, yang meliputi analisis keuangan dan kajian risiko keuangan. **(2) Konsultansi Perencanaan Korporat** meliputi riset ekonomi dan industri, evaluasi kinerja, valuasi bisnis dan valuasi merk. **(3) Analisis Pemasaran Strategis** yang meliputi pemasaran strategis dan disain program *Corporate Social Responsibility* (CSR).

#### Riset bidang ekonomi

Ekonomi cenderung menjadi barometer kesuksesan Pemerintah sebagai pembuat kebijakan. Keterbatasan sumber daya membuat pemerintah kerap kali menghadapi hambatan dalam menjalankan kebijakan ekonomi yang optimal bagi seluruh lapisan masyarakat. Semakin meningkatnya daya kritis masyarakat memaksa Pemerintah untuk melakukan kajian yang cermat pada setiap proses penentuan kebijakan. Bahkan, kajian tidak terhenti ketika kebijakan diberlakukan. Kajian terus dilaksanakan hingga evaluasi pelaksanaan kebijakan.

Divisi Riset Kebijakan Ekonomi TII hadir bagi pihak-pihak yang menaruh perhatian terhadap kondisi ekonomi publik. Hasil kajian TII ditujukan untuk membantu para pengambil kebijakan, *regulator*, dan lembaga donor dalam setiap proses pengambilan keputusan. Bentuk riset yang TII tawarkan adalah **(1) Analisis Kebijakan Ekonomi**, **(2) Kajian Prospek Sektoral dan Regional**, **(3) Evaluasi Program**.

## RISET BIDANG SOSIAL

### Analisis sosial

Pembangunan bidang sosial membutuhkan fondasi kebijakan yang berangkat dari kajian yang akurat dan independen. Analisis sosial merupakan kebutuhan bagi Pemerintah, Kalangan Bisnis dan Profesional, Kalangan Akademisi, Lembaga Swadaya Masyarakat, Lembaga Donor, dan Masyarakat Sipil untuk memperbaiki pembangunan bidang-bidang sosial. Divisi Riset Kebijakan Sosial TII hadir untuk memberikan rekomendasi guna menghasilkan kebijakan, langkah, dan program yang strategis, efisien dan efektif dalam mengentaskan masalah-masalah pendidikan, kesehatan, kependudukan, lingkungan, perempuan dan anak.

Bentuk-bentuk riset bidang sosial yang ditawarkan oleh TII adalah **(1) Analisis Kebijakan Sosial, (2) Explorative Research, (3) Mapping & Positioning Research, (4) Need Assessment Research, (5) Program Evaluation Research, dan (5) Survei Indikator.**

## SURVEI & PELATIHAN BIDANG POLITIK

### Survei Pra Pemilu dan Pilkada

Salah satu kegiatan yang dilaksanakan dan ditawarkan oleh TII adalah survei pra-Pemilu maupun pra-Pilkada. Ada beberapa alasan yang mendasari pentingnya pelaksanaan survei pra-pemilu maupun pra-pilkada, yaitu (1) Baik Pemilu maupun Pilkada adalah proses demokrasi yang dapat diukur, dikalkulasi, dan diprediksi dalam proses maupun hasilnya, (2) Survei merupakan salah satu pendekatan penting dan lazim dilakukan untuk mengukur, mengkalkulasi, dan memprediksi bagaimana proses dan hasil Pemilu maupun Pilkada yang akan berlangsung, terutama menyangkut peluang kandidat, (3) Sudah masanya meraih kemenangan dalam Pemilu maupun Pilkada berdasarkan data empirik, ilmiah, terukur, dan dapat diuji.

Sebagai salah satu aspek penting strategi pemenangan kandidat Pemilu maupun Pilkada, survei bermanfaat untuk melakukan pemetaan kekuatan politik. Dalam hal ini, tim sukses perlu mengadakan survei untuk: (1) memetakan posisi kandidat di mata masyarakat; (2) memetakan keinginan pemilih; (3) mendefinisikan mesin politik yang paling efektif digunakan sebagai *vote getter*; serta (4) mengetahui media yang paling efektif untuk kampanye.

### **Pelatihan DPRD**

Peran dan fungsi DPRD sangat penting dalam mengawal lembaga eksekutif daerah, serta untuk mendorong dikeluarkannya kebijakan-kebijakan publik yang partisipatif, demokratis, dan berpihak kepada kepentingan masyarakat. Anggota DPRD provinsi/kabupaten dituntut memiliki kapasitas yang kuat dalam memahami isu-isu demokratisasi, otonomi daerah, kemampuan teknik legislasi, *budgeting*, politik lokal dan pemasaran politik. Dengan demikian pemberdayaan anggota DPRD menjadi penting untuk dilakukan.

Agar DPRD mampu merespon setiap persoalan yang timbul baik sebagai implikasi kebijakan daerah yang ditetapkan oleh pusat maupun yang muncul dari aspirasi masyarakat setempat. Atas dasar itulah, The Indonesian Institute mengundang Pimpinan dan anggota DPRD, untuk mengadakan pelatihan penguatan kapasitas DPRD.



*Indonesia Report 2009* merupakan laporan tahunan *The Indonesian Institute, Center for Public Policy Research* mengenai situasi ekonomi, sosial, dan politik Indonesia pada tahun 2009. Di dalamnya terdapat delapan tulisan yang menganalisis topik-topik terpilih. Secara umum, analisis dalam kedelapan tulisan tersebut mencakup gambaran situasi, evaluasi dan rekomendasi kebijakan, serta prediksi tahun 2010.

Di bidang ekonomi, *Indonesia Report 2009* menyajikan dua tulisan. Tulisan pertama membahas mengenai tahun 2010 sebagai tahun pemulihan ekonomi. Tulisan kedua memberikan perhatian khusus pada perkembangan pembangunan infrastruktur. Di bidang politik, terdapat empat tulisan. *Pertama*, potret pemberantasan korupsi yang digambarkan dalam kasus "Cicak vs Buaya". *Kedua*, potret 10 tahun otonomi daerah di Indonesia. *Ketiga*, Politik Indonesia 2009: Partai Politik, Pemilu, Koalisi Pemerintahan dan Prospek Demokrasi. *Keempat*, tulisan tentang Potret dan Kinerja Representasi DPR Baru (2009-2014). Terakhir, bidang sosial memiliki dua topik, yaitu mengenai pekerja migran dan mengenai kekerasan terhadap anak.

Pemilihan kedelapan topik tersebut menekankan betapa pentingnya isu-isu yang dibahas. Kecakapan para pengambil kebijakan —dan publik yang mengawalinya— akan menentukan wajah Indonesia lima tahun ke depan. Dengan demikian, para pengambil kebijakan juga dapat menggunakan topik-topik tersebut sebagai alternatif fokus dan prioritas kebijakan di tahun 2010.



Jl. Wahid Hasyim No. 194 Tanah Abang, Jakarta 10250  
Telepon (021) **390-5558** Faksimili (021) **3190-7814**  
[www.theindonesianinstitute.com](http://www.theindonesianinstitute.com)

ISBN 978-979-17798-1-4

